



UNIVERSITETET I AGDER

Kommunal service og kommunestørrelse

Kjersti Helene Schønning Holtskog

Veileder

Dag Ingvar Jacobsen

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2012

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Dette er min avsluttende oppgave innenfor masterstudiet offentlig politikk og ledelse.

Oppgaven ble skrevet i 3. og 4. semester av masterprogrammet, og teller 40 studiepoeng.

Jeg har alltid vært engasjert av debatten rundt kommunestørrelse. Derfor har det vært svært spennende å skrive en oppgave som ikke bare omhandler dette, men også kan gi ny innsikt.

Oppgaven har vært en stor del av min hverdag det siste året og det er med skrekkblandet fryd jeg nå anser den som ferdig og klar for innlevering.

I forbindelse med oppgaven vil jeg gi en stor takk til min veileder Dag Ingvar Jacobsen, instituttleder og professor ved Universitetet i Agder, Kristiansand, som har vært til stor hjelp. I tillegg til å steppe inn på kort varsel på en allerede påbegynt masteroppgave har han bidratt med gode råd og støtte gjennom disse månedene. Aller mest takknemlig er jeg for det lille ekstra dyttet han har vært flink til å komme med når det har vært fristende å ta minste motstands vei. Det har fått meg til å jobbe hardt, og nå kunne levere en oppgave jeg er stolt av. Tusen takk!

Jeg vil også takke Jarle Oppedal ved Forbrukerrådet for både velvillig deling av datasett og oppklarende info i forbindelse med spørsmål rundt undersøkelsene.

Til slutt vil jeg takke mine venner, både på og utenfor campus, for deres uvurderlige hjelp som muntrasjonsråd og støtte – og for at dere har holdt tålmodig ut med meg de siste månedene. Jeg vet det ikke alltid har vært like enkelt.

Oslo, 29. mai 2012

Kjersti Helene Schønning Holtskog

Sammendrag

Den norske lokalforvaltningen har de siste tiårene gjennomgått flere store moderniserings- og utviklingsprosesser. Det som mange beskriver som en av de største transformasjonene er endringen i synet på innbyggerne, fra borgere til brukere. Vi lever i dag i en verden der vi forventer god service og brukerorienterte tjenester, også fra offentlig sektor. Vi forventer også at kommunen gjør seg tilgjengelig gjennom et mangfold av kommunikasjonskanaler og muliggjør henvendelser uavhengig av tid og sted, også gjennom selvbetjeningsløsninger. I hvilken grad kommunen får det til måles gjennom innbyggerundersøkelser og rangeringer av de kommunale tjenestene. Kortene kan på mange måter sies å være snudd, og det er brukerne som blir målestokken for servicenivå. Gitt servicenivåets betydning for både forvaltningen og innbyggerne er det interessant å finne ut hvilke forhold som påvirker servicenivået. Temaet blir desto mer aktuelt hvis man ser det i lys av den evig aktuelle debatten om hva som er optimal kommunestørrelse. Finnes det en optimal kommunestørrelse, når servicenivået i møte med brukerne legges til grunn? Størrelsesdebatten har lange røtter både nasjonalt og internasjonalt, og har vært gjenstand for betydelige empiriske arbeider. Det gjør at vi i dag vet mye om størrelsens betydning for flere viktige felt innen lokalforvaltningens virke.

Sammenhengen mellom størrelse og service har likevel vært et felt der det er gjort lite forskning. I denne masteroppgaven benytter jeg Forbrukerrådets undersøkelser av det kommunale servicenivået fra 2007 og 2011 for å belyse forholdet mellom kommunestørrelse og den grad av service den viser i møte med sine brukere. Forbrukerrådet har i disse undersøkelsene forsøkt å måle service på et kvantitativt nivå gjennom å skape objektive kriterier for god service. Studien skiller seg dermed fra mye av den tidligere forskningen som er gjort på subjektiv oppfattet tjenestekvalitet, og kan fungere som et verdifullt supplement til tidligere forskning. Forholdet mellom kommunestørrelse og service analyseres i oppgaven både som en helhetlig indeks og individuelt for den enkelte kommunikasjonskanal. Funnene er interessante og peker i retning av at service er et konsept det er lite hensiktsmessig å studere som et helhetlig fenomen. Mens kommunestørrelse viser seg å ikke ha noen påvirkning på service gjennom e-post eller telefonkanalene, har det en sterk og signifikant effekt på service gjennom selvbetjeningsløsninger. Resultatene indikerer også at den påviste effekten for web-kanalen ser ut til å vedvare over tid. Konklusjonen i oppgaven er at kommunestørrelse har en sterk og effekt på det kommunale servicenivået innen web-kanalen, der store kommuner ser ut til å yte signifikant bedre service i møte med brukerne enn små kommuner.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
1. Innledning	5
2. Teori – service og størrelse	7
2.1. Service	7
2.1.1. Hva er service?	7
2.1.2. Service som en relasjon	10
2.1.3. Et variert servicetilbud – synergier eller rivalisering i flerkanaltilbudet?	12
2.2. Kommunestørrelsens betydning – hva vet vi?	20
2.2.1. Økonomi og kostnader	23
2.2.2. Demokrati og deltakelse	26
2.2.3. Kvalitet i tjenesteytingen	29
2.3. Forholdet mellom kommunestørrelse og service	32
2.3.1. Alternative forklaringer	40
3. Metode	46
3.1. Problemstilling	46
3.2. Datamaterialet	46
4. Empiri	56
4.1. Univarierte analyser	56
4.2. Bivarierte analyser	58
4.3. Multivarierte analyser	62
4.4. Hva indikeres av nyere data?	66
5. Analyse og tolkning	71
Vedlegg	82
Litteraturliste	86

1. Innledning

Med den store velferdsutbyggingen vi har sett i offentlig sektor i senere år opplever innbyggerne generelt en større avhengighet til sin kommune nå enn tidligere. For de kommunalt ansatte og folkevalgte fører bredden og kompleksiteten i oppgavene kommunene er tildelt til at det må balanseres mellom stadig flere hensyn. Det kan virke urimelig at Norges største kommune, med nær 600 000 innbyggere, og Norges minste kommune, med 216 innbyggere, står ovenfor samme krav i forhold til levering av tjenester. Det er likevel stor uenighet om hva som er optimal størrelse for en kommune. Gjennom forskning over flere tiår har vi opparbeidet oss mye kunnskap om kommunestørrelsens betydning. Vi vet at kommunestørrelse er en viktig faktor både når det gjelder økonomisk kapasitet, tjenestekvalitet og kommunens tilgang til kvalifisert personell. Debatten om den optimale kommunestørrelsen har lange røtter, både i Norge og internasjonalt. Vi ser likevel at debatten har dukket opp stadig hyppigere som en følge av moderniserings- og omorganiseringsprosessene som har skjedd internt i offentlig sektor. En av de største endringene som er gjort, er den bevisste endringen i synet på innbyggerne fra borgere til brukere - en endring som har befestet seg ikke bare i språket, men også i lovverket. Denne brukerorienteringen har naturlig medført en større oppmerksomhet til brukerne av de kommunale tjenestene. Aasbrenn (2010) fremhever at kommunene stadig oftere måler sin vellykkethet ut fra hvilken karakter de oppnår fra sine innbyggere, og rangeres etter servicenivå. Service er ikke lenger forbeholdt privat sektor.

Med større grad av brukerorientering følger også økede brukerforventninger. Det er ikke lenger tilstrekkelig for kommunen å være tilgjengelig gjennom telefon eller mulighet for oppmøte i kontortiden. Det teknologiske mulighetsrommet de senere års utvikling innen IKT har skapt, åpnet for at brukerne nå kan løse et økende monn av oppgaver gjennom selvbetjeningsløsninger på internett. I dag forventer vi langt på vei å kunne henvende oss til kommunen når det passer oss, uavhengig av tid og sted. Det er ikke nok for kommunen å være brukerorientert og serviceinnstilt på telefon eller i skranken, vi forventer også å kunne velge mellom et mangfold av kommunikasjonskanaler når vi henvender oss til kommunen. Vi ønsker oss et servicetilbud som er tilpasset våre individuelle behov og preferanser. Det synes rimelig å hevde at slike forventninger stiller store krav til prestasjoner innenfor allerede pressede kommunebudsjetter. Mange vil vektlegge at service i hovedsak handler om en relasjon og prestasjon i "sannhetens øyeblikk". Vi vet at service og brukerorientering handler

om mer enn dette. Det å kunne tilby et godt servicenivå handler også om noen mer strukturelle trekk; i det man blant annet både trenger systemer som fungerer, og ressurser til å utnytte dem. Kravene til mangfold i servicetilbudet medfører at kommunene nå må satse både på de tradisjonelle og de nye og innovative kanalene. Selv om kanalene er ment til å håndtere samme type oppgaver stiller de svært ulike krav til kommunen, både menneskelig, økonomisk og teknisk. Dette utfordrer allerede pressede kommunebudsjetter, og medfører prioriteringsproblematikk internt i kommunene. Når mangfold i servicetilbudet er blitt en forventning kommunene må forholde seg til, er det grunn til å anta at dette vil påvirke kommuner av ulik størrelse på ulik måte. Selv om prinsipper om service og brukerorientering har inntatt hovedsetet i offentlig sektor i de senere år vet vi fortsatt forsvinnende lite om hva som påvirker servicenivået. Dermed vet vi også lite om hvilke forhold man bør fokusere på for å oppnå et godt kommunalt servicenivå, og hva som fremstår som en optimal kommunestørrelse når brukerorientering og servicetankegangen legges til grunn.

? I sin landsdekkende undersøkelse fra 2007 har Forbrukerrådet samlet inn data fra samtlige norske kommuner og presenterer et bredt datamateriale, der servicenivå er vurdert både som et helhetlig konsept og på et individuelt kanalnivå. Med utgangspunkt i dette vil det være mulig å se hvordan størrelsen påvirker servicegraden i kommune-Norge, og også om effekten varierer mellom kommunikasjonskanalene. Gjennom å benytte Forbrukerrådets undersøkelse fra 2011 som supplement vil det være mulig å ikke bare finne ut om service er et fenomen som påvirkes av størrelse, men også om effekten vedvarer over tid. Dette vil i sær være av betydning for servicegraden via de kommunale nettsidene, som preges av høy dynamikk og rask utviklingstakt.

Forbrukerrådets undersøkelse av det kommunale servicenivået gir dermed mulighet til å få innsikt i et felt vi foreløpig vet lite om. Er det en sammenheng mellom kommunens størrelse og den grad av brukerorientering kommunen møter brukeren med? Finnes det en optimal kommunestørrelse for service? Er det en varians i hvordan størrelse påvirker de forskjellige kanalene for brukerkontakt

Problemstilling

Min oppgave er derav konsentrert rundt følgende hovedspørsmål:

- Er det en sammenheng mellom en kommunes størrelse (målt i innbyggertall) og den grad av service den viser i møte med sine brukere?

2. Teori – service og størrelse

2.1. Service

Gjennom den omfattende reformaktiviteten i offentlig sektor i senere år er brukerorientering og fokus på service blitt et felt med stadig økende betydning innen den lokale forvaltning. Det lille som er gjort av forskning på feltet har hovedsakelig begrenset seg til målinger av tilstedeværelse av brukerorienterte tiltak, enten i kommunens generelle virke eller gjennom undersøkelser av hvilken informasjon og kommunikasjonsmuligheter som er gjort tilgjengelig gjennom kommunens websider (Baldersheim m. fl., 2008; Haug, 2009). Empirisk sett finnes det likevel lite informasjon om hvordan det lokale servicenivået påvirkes av kommunens størrelse, både totalt sett og for den enkelte kommunikasjonskanal.

2.1.1. Hva er service?

Service er et begrep mange av oss bruker daglig. Vi snakker om god service, dårlig service og manglende service. Definisjonene av begrepet er mange, men en tydelig fellesnevner er at service er noe som skapes i møte med en annen part. Når vi snakker om service og brukerorientering i en kommunal kontekst er vi opptatt av hvordan innbyggerne møtes når de kontakter kommunen. I denne oppgaven fokuseres det i hovedsak på hvordan innbyggerne møtes ved henvendelser vedrørende lett tilgjengelig informasjon og regelstyrte tjenester, som derfor ikke krever skjønnsmessige avgjørelser eller lengre saksbehandling. Denne typen kontakt skjer vanligvis med kommunens førstelinjetjeneste, det etablerte første treffpunktet for innbyggere som ønsker å kontakte sin kommune (Ellingsen, 2010). Denne førstelinjetjenesten er gjennom årenes løp blitt gjort tilgjengelig via flere forskjellige kommunikasjonskanaler, alle med hensikt å gi rask og enkel tilgang til informasjon, veiledning og reelle tjenester. Avhengig av benyttet kanal vil man enten gjennom direkte kontakt eller teknologi kommunisere med en “bakkebyråkrat” (Lipsky, 1980 gjengitt i Ellingsen, 2010) som fungerer som kommunens representant i kommunikasjonsprosessen.

Ellingsen (2010) fremhever at servicebegrepet i en faglig sammenheng kan være problematisk fordi det rommer så mye. Grönroos (2008, gjengitt i Ellingsen, 2010) peker på at ved levering av en tjeneste er det helheten av den tekniske og den funksjonelle siden av leveransen som avgjør kvaliteten på leveransen. Den tekniske siden av samhandlingen mellom bruker og bakkebyråkrat vil beskrive “*hva*” man får, mens den funksjonelle siden beskriver “*hvordan*”

man får det. Ellingsen (2010) definerer derfor service som summen av tjenestens “hva” og “hvordan” og setter brukerens behov, forventninger og forutsetninger i sentrum.

Forbrukerrådet skisserer også tydelig dette skillet mellom den tekniske leveransen, “hva” og den funksjonelle siden av leveransen “hvordan” i sine rapporter, og fremhever den sterke koblingen mellom tjenestekvalitet, -innhold og service. Leder for fakta-avdelingen i Forbrukerrådet, Jarle Oppedal, forklarte skillet mellom disse ved offentliggjøringen av testresultatene i 2007 på følgende måte (leder, forbrukerrapporten, august 2007);

“Då eg flytta til ei anna kommune for noko tid sidan, hadde eg ikkje orientert meg om når søpla vart henta. Eg satte ut søppeldunken og sjekke kvar dag. Etter over ei veke var søppelet fortsatt ikkje henta. Då endra eg strategi og ringte kommuna for å finne ut når dei tømte i mi gate. Det viste seg å vere lurt. Den første som tok telefonen kunne fortelje meg det eg trengte å vite. Og til alt overmål dirigerte ho søppelbilen forbi same dag som ei ekstrateneste. Den hjelpa eg fekk den gongen, opplevde eg som service frå kommunen. Det at dei ikkje henta søpla i utgangspunktet, opplevde eg som ei svikt i tenesteinnhaldet. Ikkje som ein svikt i servicen. I vår store test av kommunal service som vi gjorde for første gong i 2005 og no gjer for andre gong, gjer vi nettopp dette skiljet. Altså mellom tenesteinnhald som vatn i springen og søppeltømming på den eine sida, og på andre sida informasjon og hjelp du får om du vender deg til kommuna.”

For å fullt ut forstå hva som omfattes av servicebegrepet i en kommunal kontekst må vi se dette i sammenheng med den øvrige utviklingen som har skjedd innen offentlig forvaltning i senere år. De store samfunnsmessige endringene blant annet informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har frembrakt har påvirket både tankegang, mål og midler i alle sektorer, også den offentlige. Samlet sett kan man hevde at moderniseringsprosessene i offentlig sektor kjennetegnes av et nytt syn på innbyggerne der service og brukerorienterte tjenester skal være et virkemiddel til hjelp til selvhjelp. Dette kan knyttes opp mot en utvikling der prinsipper som tidligere har vært forbeholdt privat sektor gjennom reformprogrammer som Total Quality Management og New Public Management, har fått en sentral plass også i offentlig sektor. Det er i denne sammenheng begrepene service og brukerorientering for alvor har inntatt den offentlige forvaltningen.

Service og brukerorientering var dog kjente begreper i Norge allerede på 80-tallet. Så tidlig som i 1983 beskrev Normann en tendens i samfunnet i retning av økende grad av selvbetjening. Han beskriver en utvikling der vi ikke har råd til å kjøpe tid av andre, men vi

har mer og mer fritid som vi kan bruke til å betjene oss selv (Normann, 1983). Forbrukerne blir dermed “prosumenter”, i det de ønsker og både produsere og konsumere tjenesten selv.

Med utgangspunkt i denne nyvunne rollen hevdet Normann derfor at det nye, kreative serviceselskap derfor måtte se på forbrukeren som en del av sin arbeidskraft. Selvbetjening og utstrakt service vokste siden frem som en sentral pilar for de fleste organisasjoner innen privat sektor. Bergh (1999) fremstiller kundeservice som et sett av periferitjenester innrettet hovedsakelig mot å skille sitt produkt fra konkurrentenes tilbud. Servicens hovedhensikt er å få alle deler av tjenesteleveransen til å henge i hop og prosessen til å forløpe på en tilfredsstillende måte for kunden. Service og brukerorientering blir således vesentlig både som et konkurransefortrinn og gjennom dens betydning for den totale oppfattede tjenestekvaliteten.

Ellingsen (2010) fremhever at service, slik han definerer det, samsvarer mye med det som legges i brukerorienteringsbegrepet i offentlig sektor. Han drar dermed en tett kobling mellom begrepene service og brukerorientering, og velger selv å benytte brukerorientering som begrep fremfor service. Der service langt på vei ser mest på koblingen mellom “hva” og “hvordan”, er brukerorientering mer en “paraplybetegnelse” for en tankegang som setter kunden først. Kjellewold (2006 gjengitt i Ellingsen, 2010:13) fremhever at selve naturen i brukerorienteringstankegangen er et fokus på at *“tjenestene skal være tilgjengelige, tilbud skal være individuelt tilpasset, være samordnet, helhetlig og koordinert og brukerne skal få medvirke når de planlegges, utformes, gjennomføres og evalueres”*. Det er denne helhetlige forståelsen av service som grad av brukerorientering jeg legger til grunn for oppgaven.

Garmann Johnsen (1997) setter konseptet inn i en kommunal kontekst ved å se kommunale tjenester som støttefunksjoner for den enkelte borger, en støttefunksjon skapt for å hjelpe brukere til å lykkes. Han skiller mellom tre ulike typer betegnelser for tjenestemottakerne offentlig sektor står ovenfor; kunder, brukere og klienter (Garmann Johnsen, 1997:13). Som klient regnes de tjenestemottakerne som er hjelpeløse i den forstand at det er det offentlige som må løse vedkommendes problem. Innen brukerbetegnelsen finner vi dem som kun trenger støtte fra offentlig sektor for å realisere egne mål, mens kunder er betegnelsen på de tjenestemottakerne som er i stand til å definere sine mål og krav selv. På denne bakgrunn argumenterer han for at serviceutvikling og brukerorientering i offentlig sektor vil dreie seg om å reversere de prosessene som gjorde kunder om til klienter, for å legge til rette for størst mulig løsning av behov på egenhånd (Garmann Johnsen, 1997).

Det tok likevel noe lenger tid før offentlig sektor fullt ut adopterte denne tankegangen. Aabrenn (2010) beskriver det som en av de mest omveltende endringene for offentlig sektor; i det de måtte gjøre en vridning til et utpreget brukerorientert fokus, der brukeren skal myndiggjøres gjennom å kunne velge mellom konkurrerende leverandører. I et marked der bare de som tar brukeren på alvor får fornyet tillit er det blitt en nødvendighet å fokusere på servicekvalitet og brukerens ønsker, også innenfor kommunal tjenesteyting. Det er blitt kunden/brukeren selv som er målestokken for god service.

2.1.2. Service som en relasjon

Aabrenn (2010) påpeker at det i dagens samfunn kanskje kan fremstå nokså originalt å opponere mot idéen om brukerorientering i offentlig sektor når man tenker på hva det store flertallet av offentlig ansatte jobber med: Å virkeliggjøre en velferdsstat der stat og kommune griper inn i våre liv fra før vi er født, til vi godt og vel er gravlagt. Han stiller spørsmålet; *“Dersom ikke barnehagene, skolene, legekantorene og sykehusene, hjemmetjenestene, sjukehjemmene og servicetorgene skulle være til for brukerne, hvem skulle de da være til for?”* (Aabrenn, 2010:17)

Service og brukerorientering er i så henseende ikke viktig bare på bakgrunn av konkurranseaspekter eller effektivitetshensyn, men også på bakgrunn av de verdiene som ligger til grunn for demokratiet. Begrepet berører også verdier som sjørealisering, inkludering og retten til å bestemme over eget liv (Aabrenn, 2010.) Kommunens verdigrunnlag er basert i en tanke om nærhet mellom de styrende og de styrte. Innbyggerne er i seg selv grunnlaget for at vi har kommuner – et faktum kommunene og offentlig sektor generelt har tatt innover seg i stadig større grad de senere år. Det har alltid vært essensielt for kommunen å lytte til de forventninger og ønsker dens innbyggere formidler. Brukerorienteringsperspektivet har likevel bidratt til å videreutvikle både innbyggernes forventninger til behandling og kommune-Norges holdning til service som begrep.

Slik vi møter kommunene i dag er brukerorientering nedfelt både i lovverk og formålsplaner og er gjeldende for alle ledd, avdelinger og kommunikasjonskanaler. “Sannhetens øyeblikk” er en anekdote fra tyrefektingsverdenen og baseres i en tanke om at hvordan synet på oppfattet kvalitet skapes kan forstås ut fra en tenkt situasjon der to personer møtes på en tyrefektingsarena. Den oppfattede kvaliteten på servicen realiseres i det øyeblikk der den som leverer og den som konsumerer tjenesten er sammen på arenaen (Normann, 1983).

Servicenivå er blitt viktig for alle ansatte, fordi enhver arena for kundemøte gir et “sannhetens øyeblikk” for brukeren. I dette øyeblikk har organisasjonen som helhet ingen direkte innflytelse over det som da skjer. Vellykketheten av serviceleveransen vil avgjøres av kapasitet og dyktighet hos den ansatte og/eller de redskaper som ligger til grunn for oppgaven, kombinert med de forventninger og den atferd kunden har til dette. Det gjør at relasjonsforståelsen av service er essensiell. Normann hevder at et serviceselskap ofte vil kunne oppleve titusener slike “sannhetens øyeblikk” hver dag - kommunene er intet unntak.

Jarle Oppedal fra Forbrukerrådet forklarer viktigheten av vellykkethet i “sannhetens øyeblikk” i alle kanaler og ledd, slik; *“Folk flest vender seg ikkje til kommuna så ofte. Men når dei gjer det, då representerer det dei opplever gjerne heile oppfatninga av kommunen. Den eg snakkar med, er kommunen for meg. Det svaret eg får eller ikkje får på e-posten eg sendte, er kommunen for meg. Det eg finn eller ikkje finn av informasjon på kommunens nettsider, er kommunen for meg. Møtet mellom brukar og leverandør av ei teneste vert gjerne kalla “sanningas augneblikk”. Alle førebuingar som til dømes kommunen har gjort, skal då få sitt uttrykk i ei servicehandling som vil danne grunnlaget for mi oppfatning av denne kommunen.”* (leder, Forbruker-rapporten, august 2007).

Vi vet altså at oppfattelsen av kvalitetsnivået på servicen og grad av brukerorientering skjer samtidig som møte mellom innbygger og førstelinje pågår. I “sannhetens øyeblikk” vil brukeren gjøre seg opp en mening om hvordan den tekniske og funksjonelle siden av samhandlingen fungerer og vurdere kvaliteten ut fra dette. Flere forhold kan være relevante for denne vurderingen. For det første vil det selvsagt være essensielt om brukeren føler at han/hun får svar på det de henvendte seg for å få svar på. Garmann Johnsen (1997) fremmer en forståelse av tjenestekvalitet i offentlig sektor som i hvor stor grad tjenesten hjelper brukeren å løse sine egne problemer. Dette fordrer både en riktig tolkning av innholdet i brukerens henvendelse, samt tilstrekkelig kompetanse hos bakkebyråkraten. Ellingsen (2010) fremmer et systemsyn der de tekniske og funksjonelle kvalitetsegenskapene begge legges til grunn for kvalitetsvurderingen. I det ligger det også en antakelse om at en dyktig bakkebyråkrat må ha god faglig kompetanse om både den tekniske og den funksjonelle siden av tjenesten for at serviceopplevelsen skal bli god for brukeren. Dermed vil det også kunne spille inn på oppfattet kvalitet om bakkebyråkraten som mottar henvendelsen virker imøtekommende og oppriktig interessert i å hjelpe brukeren. Ellingsen (2010) viser til at selv om to bakkebyråkrater gir deg akkurat samme informasjon, “hva”, f.eks. om hvordan utfylling av et skjema skal gjøres, vil kvaliteten antagelig oppfattes mye høyere dersom informasjonen

kommer fra en bakkebyråkrat som tålmodig og velinformert enn fra en sur og tverr person som du egentlig lurte på om vet hva han snakker om. Siden tilgjengelighet også anses som et viktig punkt i brukerorienteringen vil det dermed være relevant med hvor tilgjengelig kommunen fremstår, f.eks. gjennom åpningstider, svartid på henvendelser, hvor enkelt det er å få snakke med rett person, køtid osv.

2.1.3. Et variert servicetilbud – synergi eller rivalisering i flerkanaltilbudet?

Kombinasjonen av økt krav om brukerorientering og tilgjengelighet ovenfor kommunens brukere og innsparinger for offentlig sektor som helhet har brakt med seg en utvikling også når det gjelder de forskjellige alternativene innbyggerne har for å kontakte sin kommune. Med årene har de tradisjonelle kanalene for kommunikasjon, slik som servicetorg og telefon, blitt supplert med stadig flere løsninger for effektiv samhandling mellom brukere og kommune. Mens mange vil huske en situasjon der det kun var mulig å nå kommunen på bestemte tidspunkter, og da hovedsakelig enten via oppmøte på rådhuset eller per telefon, møter man i dag et vidt spekter av alternativer. Disse alternativene representeres av alternative kommunikasjonskanaler og gir innbyggerne selv valget om når og på hvilken måte de ønsker å kontakte sin kommune. Lokalforvaltningen er langt på vei tilgjengelig for sine brukere i en eller annen form hele døgnet, året rundt. Den største utviklingen har skjedd i etterkant av at internett fikk en plass også i den offentlige forvaltningen på 90-tallet. En gradvis utvikling har ført oss til en hverdag der det meste av informasjon er gjort tilgjengelig for oss via internett. Slik situasjonen er i dag er samtlige norske kommuner representert på internett med egen hjemmeside, og flere har også introdusert mer dynamiske dialogmuligheter gjennom disse, f.eks. mulighet til å benytte chat, SMS og forum.

Kanalene som baseres på selvbetjening er teknologiske nyvinninger som har fremkommet som et resultat av informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT). Fremveksten av disse løsningene har både vært forespurt fra innbyggernes side så vel som gjennom programmer og rapporter fra statlig hold. Generelt kan utviklingen innen omfang og bruk av IKT beskrives som nærmest eksplosiv, både innenfor private husholdninger og offentlig sektor. Allerede i 2006 hadde 70 % av norske husholdninger tilgang til internett og bredbåndsutbyggingen hadde dekket opp 98 % av landet og så mange som 1,5 millioner nordmenn leverte selvangivelsen via nettløsninger dette året (Baldersheim m. fl., 2008). Overgangen til digitale løsninger beskrives, som tidligere nevnt, som en stor transformasjon for den lokale forvaltningen. I tillegg til at feltet er ressurskrevende både økonomisk og kompetansemessig

er det et sentralt kjennetegn ved IKT at utviklingen skjer svært raskt. Baldersheim, Haug og Øgård (2008) beskriver den nye teknologien som svært dynamisk, i det den gjennom hurtige forandringer fører til både nye muligheter og utfordringer. Forfatterne fremhever utfordringer knyttet til blant annet forelding av maskinpark, informasjonssystemer og applikasjoner.

Det at kommunen har en egen hjemmeside anses langt på vei som en selvfølgelighet i dagens samfunn. Gjennom fremveksten av 24-timers-samfunnet (Ellingsen, 2010) har vi vendt oss til å kunne finne den informasjonen vi trenger fra kommunen på nett, uavhengig av tid og sted for forespørselen. Baldersheim m.fl. (2008:83) viser til at det er få år siden samtlige norske kommuner var på nett. Gjennom empiri fra en svært grundig hjemmesideundersøkelse viser de til tidsseriedata om utviklingen av hjemmesidene i de norske kommunene. Mens kun 190 kommuner hadde egen hjemmeside i 1999 var det ca. 250 kommuner som kunne tilby dette i 2001. Økningen fortsatte gradvis og våren 2003 var det kun ca. 10 % av kommunene som ikke hadde eget nettsted. Først vinteren 2006 registrerte forfatterne hjemmesider for alle norske kommuner. De nye mulighetene IKT har åpnet for, i kombinasjon med en svak statlig regulering av utviklingen, har ført til at det i større grad enn på andre felt har vært åpent for den enkelte kommune til å eksperimentere og innta en stifinnerrolle når det kommer til de digitale løsningene. Innføringen av digitale løsninger har i liten grad vært preget av en detaljstyring fra statlig hold. Utviklingen har i stor grad vært samordnet gjennom KS og har vært svært åpen for lokale tilpasninger, utover de fastsatte målene om nettilgang osv. På bakgrunn av webløsningenes dynamiske karakteristika og den forskjell i utviklingen vi har sett mellom kommunene vil det være rimelig å anta at det fremdeles er et stykke å gå frem til vi kan anse webtjenestene som standardiserte.

“Stifinnerrollen”

Flere har også fremhevet betydningen av kommunenes delte verdigrunnlag i denne sammenheng, i det dens rolle ikke er begrenset til bare å iverksette statlig politikk i en enhet som har tilstrekkelig nærhet til innbyggerne. Kommunene er også ”stifinnere” og fungerer på mange måter som et laboratorium der det finnes anledning til å teste ut nye tekniske og organisatoriske muligheter (Baldersheim m.fl. 2003, Baldersheim og Rose, 2005; Haug, 2009). “Stifinnerrollen” har i mange tilfeller ført til at man på kommunenivå har funnet løsninger på både nye og gamle problemer og fått disse akseptert og kopiert av statlige myndigheter (Fimreite og Selle, 2006). Gjennom moderniseringsprosessene i offentlig sektor har det også skjedd en betydelig standardisering av tjenestetilbudet. Dette har ført til at

områdene der kommunene får anledning til å innta en slik rolle stadig begrenses. Fimreite og Selle (2006) fremmer likevel at selv om stadig flere oppgaver legges på kommunene, og dermed fører til et fokus på iverksettingsrollen, vil man fortsatt ha et behov og en etterspørsel for en slik offentlig tilpasningsevne til lokale behov. Haug (2009) belyser IKT-ens verdi når den sees i sammenheng med *“stifinnerrollen”*. I lys av selve verdigrunnlaget kommuneinstitusjonen er bygget på, de problemene kommunene i dag står ovenfor og de mulighetene som er gjort tilgjengelig gjennom IKT-utviklingen hevder han at det skapes en hovedforventning om at kommunene i stor grad vil benytte seg av IKT i demokratiøymed. Haug presiserer dette til en forventning om at kommunene *“aktivt vil tilrettelegge for borgereffektivitet, både ved å formidle politisk informasjon og tilrettelegge for politisk deltakelse via kommunenes hjemmeside på Internett”* (Haug, 2009:20). I sitt studium av kommunene på nett og i nett viser han til at variasjonen i hvilke kommuner som var først ute med å benytte IKT i borgereffektivitetsøymed, ved å etablere en webside, hovedsakelig kunne forklares gjennom behov og tilgang til ressurser. Ut fra det vi vet om store kommuner og ressurstilgang er det dermed ikke overraskende at Haug også fant at antall innbyggere forklarte mye av variasjonen. Haug (2009) forventet at forskjellene ville avta med tid, men gjennom tidsseriedata fant han at forskjellen var vedvarende.

Interessant nok har evnen til å fungere som *“stifinner”* tradisjonelt vært en egenskap man har forbundet med de mindre kommunene. Baldersheim m.fl. (2003) knytter denne rollen gjennom eksperimenterings- og fornyelsesargumenter opp til et fortrinn man kan forvente å finne hos små kommuner. Dette kobles opp til en tankegang om at store kommuner vil være mer byråkratiske og tungroddede sammenlignet med små kommuner (Baldersheim m.fl., 2003: 4). På den annen side fremhever de at store kommuner har en evne til å ta på seg flere oppgaver enn små kommuner, og har større budsjetter. Det er tidligere påvist at økonomi var en forklarende faktor når det gjaldt hvilke kommuner som var tidlig ute med egen webside. *“Stifinnerrollen”* ser dermed ut til å kunne begrenses av andre faktorer, og således ikke kun være knyttet til en kommunes størrelse. Haug (2009:31) kobler sine funn til at det likevel ikke er nok å være *“stifinner”*, og hevder at skillet i funnene ikke kan tilskrives forskjeller i tilgang på ideer og tekniske muligheter. Selv om teknologien åpner muligheter, kreves det innovasjonsevne for å sette ideene ut i praksis, og det er denne som svikter mange steder (Haug, 2009). Montoya-Weiss, Voss og Grewal (2003) benytter diffusjonsteori til å belyse denne innovasjonsevnen i servicesammenheng. De hevder at bruk av innovative løsninger er påvirket hovedsakelig av karakteristikk av innovasjonen og brukeren. Det er rimelig å trekke

en parallell til et behov for tilsvarende karakteristika hos kommunene for å være en “stifinner” også i de nye og innovative løsningene. Moon (2002) finner at mangel på kapasitet, både teknisk, personalmessig og finansielt oppfattes som de største barrierene for en slik innovasjonsevne. I tråd med hva vi vet om store versus små kommuners ressurstilgang innen disse feltene finner hun også at det er store kommuner som er mest proaktive i adopsjonen av nye, innovative løsninger.

Likevel ble det klart, når “internetthypen” på begynnelsen av 2000-tallet roet seg, at internett som servicekanal ikke kom til å fullt ut erstatte andre servicekanaler (Pieterse, Teerling & Ebbers, 2008). I det minste ville en slik utbygging ikke skje enda. Chan, Chan og Pan (2005) fant, i forbindelse med gjennomføringen av et casestudie i Singapore, at det er flere årsaker til at ingen enkeltstående digital kanal per nå kan håndtere alle servicehenvendelser. De trakk i sær frem de store digitale skillene i befolkningen, sikkerhetsproblematikk og regler/lovverk som fortsatt legger opp til at enkelte typer henvendelser må skje gjennom de tradisjonelle kanalene. Deres forskning ga tydelige indikasjoner på at når man må hensynta disse forholdene og bedrive service gjennom et mangfold av kanaler, er oppskriften på den optimale utnyttelsen av dette en god samordning kanalene i mellom. Funnene indikerte sterke synergieffekter. Dermed utviklet det seg en hel del teorier og modeller som ikke baserte seg på service gjennom en enkelt kanal, men som inkorporerte idéen med flere kanaler. Vi snakker derfor i stadig større grad om et mangfold av kanaler for serviceleveranse, der fokuset er på bevisst å benytte flere kanaler for både å tilfredsstille innbyggerne, men også bidra til en økt effektivitet i tjenesteytingen og en reduksjon i kostnadene. Pieterse og Teerling (2009) viser til flere studier som har indikert at en vellykket samordning av kanalene ikke bare gir positive effekter for de nye, digitaliserte tjenestene, men også for brukernes totale tilfredshet og syn på organisasjonen. Man kan derfor anta at en organisasjon kan tilby et bedre totalt servicenivå dersom kanalene er integrert og samordnet på en god måte.

For selv om innbyggerne i kommunene, både i Norge og internasjonalt, benytter forskjellige kanaler for å kommunisere med sin lokale forvaltning kan man hevde at kanalene alle har sine individuelle styrker og svakheter. I Singapore (Chan m.fl., 2005) var det blant annet ved å utnytte disse, og la kanalene komplementere hverandre, at man oppnådde synergieffekter. Disse synergieffektene var både kostnadsbesparelser og oppnåelse av en større andel av organisasjonelle mål. Innen kommunikasjonsteorien har man lenge fremhevet forskjeller mellom ulike kommunikasjonskanaler og den følgen de har for hva den enkelte kanal kan benyttes til. Daft og Lengel (1986, 1988) formulerte en av de mest grunnleggende

kommunikasjonsteoriene i sin medierikhetsteori. Der fremmet de idéen om at kanalers unike karakteristika vil gjøre dem egnet for forskjellige typer tjenester. Brukere vil derfor velge en bestemt kanal for en spesifikk oppgave, basert på disse trekkene ved kanalen (Pieterse & Teerling, 2011). Ved hjelp av karakteristikaene rangerte Daft og Lengel de ulike kommunikasjonskanalene etter kanalens evne til å formidle kompleks informasjon på en god måte. Akkurat som de fysiske attributtene ved en rørledning begrenser typen væske som kan pumpes gjennom den, mente Daft og Lengel at de fysiske karakteristikkene ved en kanal begrenser den typen og mengden informasjon kanalen eger seg til å formidle (Daft & Lengel, 1986). Informasjonen ble ansett som kompleks dersom den var preget av høy grad av tvetydighet og/eller usikkerhet. Kanalene ble vurdert ut fra tre kriterier:

1. Evne til å håndtere flere informasjonssignaler samtidig. Her i betydningen at det finnes flere forskjellige måter å levere et budskap på, via lyd, video, men også via ikke-verbal kommunikasjon eller intonasjon.
2. Evne til å tilrettelegge for hurtig tilbakemelding. En avgjørende faktor her vil være i hvilken grad man har mulighet til å svare med en gang, og sjekke om tolkningen av budskapet er korrekt.
3. Evne til å etablere et personlig fokus. Her vil det særlig vurderes muligheten til å justere budskap individuelt til mottaker, f.eks. kanalens kapasitet til å benytte naturlige språk til å formidle undertekster. (Zmud & Carlson, 1994).

Daft og Lengel (1988) hevdet at desto mer læring som kan pumpes gjennom et medium, desto rikere kunne kanalen anses å være. Av de kommunikasjonskanaler som er relevante i denne sammenheng ble ansikt-til-ansikt ansett som det rikeste mediet fordi det har de beste mulighetene for flere informasjonssignaler, umiddelbar tilbakemelding og et personlig fokus. Telefonsamtaler og interaktive elektroniske kanaler tilrettelegger for umiddelbar tilbakemelding, men mangler fordelene ved å være tilstede, og gir dermed ikke samme mulighet for flere informasjonssignaler. Det er også vanskeligere å tilpasse like individuelt som i en ansikt-til-ansikt situasjon. Derfor er de nye digitale løsningene fortsatt ansett som kanaler som i mindre grad enn telefon er egnet til å håndtere tvetydig og kompleks informasjon. Medierikhetsteorien har fått varierende resultater når den er testet empirisk, i sær er det strid om plasseringen av kanalene innenfor informasjonsteknologien. Teoretikerne er uenige om rikheten i e-postkanalen, og internett har vist seg vanskelig å måle rikheten av fordi *“hypertext on the web is too malleable to be anchored at any one place on any of these –*

immediacy of feedback, number of cues, personalization and language variety dimensions”
(Jackson & Purcell, gjengitt i Pieterseon m.fl., 2008).

I denne oppgaven studerer jeg service innen offentlig sektor, der oppgavene og informasjonen som skal formidles kan variere sterkt i innhold, tolkningsmuligheter og kompleksitet. Daft og Lengel (1986) fremhever at kanaler med lav kompleksitetsnivå likevel kan være effektive når det gjelder å formidle entydig informasjon og standardisert data. Mye av kommunenes informasjon og oppgaver vil falle innenfor denne kategorien, især innen førstelinjetjenesten. Medierikhetsteoriens svakhet ligger i dens varierende empiriske støtte, især når det gjelder de nyeste formene for kommunikasjonskanaler. Likevel kan mye av medierikhetsteorien legges til grunn for en hovedkategorisering av de kanalene som benyttes i dag. I Forbrukerrådets undersøkelse defineres servicegraden ut fra en helhetlig vurdering av den responsen de som brukere møter ved kontakt med tjenesteyter. Gjennom undersøkelsene foretar de en grundig kartlegging av både svartid og tilgjengelighet på informasjon av de tre viktigste kommunikasjonskanalene; telefonkontakt, e-postkontakt og selvhjulpen internettkontakt (hjemmeside). Det er derfor disse kommunikasjonskanalene jeg vil fokusere på. Det er likevel viktig å presisere at Forbrukerrådets undersøkelser i hovedsak dreier seg om henvendelser angående temaer med lav kompleksitetsgrad.

Jeg vil i hovedsak trekke et skille mellom de kanalene som fordrer en eller annen form for menneskelig respons fra kommunens side (ansikt til ansikt, telefon og e-post) og den kanalen som baseres på selvbetjening (webpage).

Henvendelser via servicetorg e.l. er den eneste tradisjonelle kommunikasjonskanaler som ikke undersøkes i Forbrukerrådets serviceundersøkelser. Det kan være flere årsaker til det. Rent umiddelbart kan man se for seg problemer både i forhold til fastsetting av objektive kriterier for rangeringen, tids- og andre ressursmessige utfordringer i forhold til innsamling av dataene, samt at spennet i oppgaver som kun kan løses gjennom personlig oppmøte vil variere fra kommune til kommune. Jeg ser derfor bort fra denne kanalen i den videre gjennomgangen av kanalene.

Kanaler som er avhengig av personlig kontakt – telefon og e-post

Pieterseon m.fl. (2008) finner at telefonen er den mest brukte kanalen, og også den som flest brukere foretrekker. Den scorer høyt på svartid, raske tilbakemeldinger og generell lett i bruk. Tallene viser at selv om e-post benyttes i et mindre omfang, er det mange innbyggere som

indikerer at de har en preferanse for å benytte denne kanalen. Dette kan tolkes som en viktig indikasjon for potensiell vekst for denne kanalen i fremtiden. Telefon og e-post er begge kanaler som fordrer direkte kontakt med en bakkebyråkrat. Svartid og tilgjengelighet kan dog variere dem i mellom, både på bakgrunn av interne prioriteringer og generell behandlingstid. Telefon fordrer i seg selv mer umiddelbar kontakt, da telefonen må besvares samtidig som anropet gjøres fra bruker. Ut fra et medierikhetsperspektiv vil telefonkanalen være å foretrekke til noe mer komplekse henvendelser, i det man lettere kan gjøre seg forstått og kontrollere at man har tolket motparten korrekt. Fra et brukerorientert perspektiv vil oppgaver preget av høy kompleksitet potensielt være bedre egnet for e-post, der man vil slippe å vente på linjen mens bakkebyråkrat behandler henvendelsen, og man kan opprette kontakten uavhengig av tid og sted.

Felles for disse to kanalene er at oppfattet kvalitet i serviceleveransen i stor grad vil preges av bakkebyråkratens sosiale kapital. Ellingsen (2010) mener at denne personlige og relasjonelle delen av samhandlingen mellom bruker og bakkebyråkrat vil utgjøre den viktigste interne rammefaktoren for opplevd kvalitet. Han hevder at generelt sett er bakkebyråkratens holdninger, kunnskaper, innsats, forventninger, engasjement og kreativitet det som vil avgjøre hvordan du opplever møtet med førstelinjen. Ved telefonkontakt kan man tenke seg at dette vil dette kunne speiles gjennom både språk, intonasjon, ordvalg og pratetempo. Ved kontakt via e-post kan man anta at både svartid, lengde og detaljrikhet i svaret, samt språk og ordvalg vil være vesentlig for oppfattelsen av motpart. Siden e-post vanskeliggjør alternativ signalbruk og ikke legger like mye til rette for kontroll av tolkning kan selv små detaljer som f.eks. tegnsetting kunne utgjøre forskjeller ut fra individuelle forskjeller mellombakkebyråkrat og bruker. I tillegg vil bruker og bakkebyråkrats individuelle forventninger til samhandlingen påvirke interaksjonen. Disse forventninger er gjerne knyttet til tidligere erfaringer og til hva som til enhver tid er gjeldende kutyme i disse situasjonene (Ellingsen, 2010).

Kommunikasjonen vil også påvirkes av ytre rammefaktorer. Ellingsen trekker frem fysiske rammer, forventninger, teknologi og omdømme som de sterkeste ytre rammefaktorene som vil påvirke forholdet mellom bruker og bakkebyråkrat i denne sammenhengen. Her vil det også være noe varians mellom kanalene, men generelt sett vil man kunne si at funksjonalitet på telefon- og e-postsystem, køtid, informasjon om ventetid eller behandlingstid og lignende vil være eksempler på viktige ytre rammefaktorer.

Henvendelser til disse to kommunikasjonskanalene kan også tolkes som at innbyggerne som benytter dem innehar samme type rolle. Henvendelser per telefon og e-post faller innenfor

gruppen som kun trenger støtte fra offentlig sektor for å realisere egne mål, og dermed kan omtales som brukere (Garmann Johnsen, 1997).

Kanal som baserer seg på selvbetjening – webside

Pieterseon m.fl. (2008) viser til at selv om bruken av internettløsninger ikke er den mest populære kommunikasjonskanalen indikerer mange innbyggere at de har en preferanse for å kunne bedrive selvbetjening via websiden. Websiden er også den kommunikasjonskanalen som scorer høyest på brukervennlighet. Ellingsen (2010) vektlegger at det må anses som en viktig del av brukerorienteringsperspektivet å legge til rette for ulike selvhjelps- og selvbetjeningsløsninger. Dette ligger også i selve kjernen av brukerorientering som begrep, i det man søker å legge til rette for at innbyggerne kan være aktive medspillere (Toffler, 1982 gjengitt i Ellingsen, 2010:15). Gjennom en økt mulighet til å bedrive selvbetjening av enkle tjenester på nett har man lyktes i å la kunden ta “pronsument”-rollen fullt ut. Dette er også i tråd med sentrale myndigheters mål for serviceleveranse gjennom selvbetjeningsløsninger; *“Regjeringen vil at alle skal ha mulighet til å delta i informasjonssamfunnet. Digitale tjenester skal tilrettelegges med utgangspunkt i den enkeltes behov... Regjeringen vil ha et IT- og kunnskapssamfunn for alle. Innbyggerne skal ha enkel tilgang til elektroniske tjenester og informasjon.”* (E-Norge 2009:6)

Generelt har vi sett at man gjennom rapporter, formålsplaner og lovgivning både på sentralt og lokalt hold har ønsket overført stadig mer av informasjons- og forvaltningsmulighetene til elektroniske plattformer. Dette er i hovedsak oppgaver som ut fra et medierikhetsperspektiv kan anses som oppgaver av lav kompleksitet, i det de er regelstyrte eller involverer elektronisk skjemalevering, søknadsmuligheter og lignende. Websidene er slik sett godt egnet til denne typen oppgaver, da de i liten grad stiller krav til tolkning eller individuell tilpasning, men i stor grad legger til rette for rask tilbakemelding og en kommunikasjonsmulighet som kun avhenger av en fungerende internetttilkobling. Den relativt nyvunne teknologien har i løpet av de siste årene blitt en stadig større del av hverdagen også i offentlig sektor, og muliggjør nye måter å jobbe på.

Innen denne typen kanal er det hovedsakelig de ytre rammefaktorene som vil spille inn, i det teknologien fungerer som kommunens part i kommunikasjonsprosessen. Funksjonalitet, brukervennlighet, brukersnitt og hvilke bruksmuligheter som finnes på nettsiden vil være eksempler på avgjørende faktorer for servicenivået. I tillegg vil det selvsagt også her spille inn hvilke forventninger innbyggeren selv har til kanalens funksjonalitet og muligheter.

Henvendelser som skjer gjennom selvbetjeningsløsninger på kommunens hjemmeside faller innenfor tjenestemottakergruppen “*kunder*” slik Garmann Johnsen (1997) definerer det, og betegner den typen innbygger som er i stand til å definere sine mål og krav selv.

Nye kanaler i fremvekst?

Det bør nevnes at stadig flere kanaler er under utvikling og er på fremvekst som kommunikasjonskanaler i kommunene. Både forum, SMS og chat-løsninger kan nevnes, der chat er den som foreløpig er mest utbredt. Chat muliggjør rask informasjon og egner seg godt til svar på enkle spørsmål. De teknologiske løsningene som kreves for å drifte en slik løsning har eksistert en god stund, men bruken av løsningene i den lokale forvaltningen har først tiltatt for alvor de siste årene. Chat som kanal er på mange måter et hybrid av de to kategoriene av kanaler som eksisterer. På den ene side er det en kanal som baserer seg på den digitale plattformen og gjøres tilgjengelig gjennom kommunenes websider. På den annen side er det en kanal som fordrer direkte kontakt med en bakkebyråkrat, på lik linje med telefon og e-post. I 2007 ble chat kun vurdert som en liten andel av vurderingsgrunnlaget for web-kanalen. På det tidspunktet ble den ikke vurdert etter funksjonalitet eller svartid, kun om det eksisterte en slik løsning eller ikke. Da Forbrukerrådet gjennomførte sin undersøkelse av det kommunale servicenivået i 2011 integrerte de chat som en egen kanal i sin totalvurdering. De fokuserte da på chat som en form for umiddelbar kommunikasjon og forventet at kommunen håndterte disse henvendelsene på samme måte som telefonhenvendelser. Forbrukerrådet fant at det ikke bare var et fåtall av kommunene som tilbød denne kommunikasjonskanalen, men også at mange av kommunene som tilbyr løsningen ikke klarte å drifte tilbudet. Det er grunn til å tro at dette vil være et viktig utviklingsområde for kommunene i fremtiden, i det kanalen som en sammenkobling av de digitale og de tradisjonelle løsningene kan tenkes å bidra til å flytte flere henvendelsene over til en elektronisk plattform. På et teoretisk nivå er det uansett en kanal som gjør skillet mellom relasjon og selvbetjening mer uklart, i det den har trekk av begge kategorier.

2.2. Kommunestørrelsens betydning – hva vet vi?

En størrelsesdebatt med lange røtter – et historisk tilbakeblikk

Historien til kommuneinstitusjonen slik vi kjenner den i dag, starter allerede i det antikke Hellas. I demokratiets spede begynnelse var bystaten organisert gjennom et direkte demokrati i liten skala, begrenset til at kun frie menn fikk delta direkte i avgjørelsene. Allerede på det

tidspunkt var størrelse på det lokale demokratiet et omstridt tema. Uavhengig om man var for eller mot den demokratiske tankegangen var datidens grekere tilsynelatende enige om at en god politisk enhet var begrenset i størrelse, både arealmessig og i innbyggertall. Platon, som selv ikke var en demokrat, kalkulerte det optimale innbyggertallet i en bystat til å være 5040 (Dahl & Tufte, 1973:5). Aristoteles var ikke like opptatt av tall som sin mentor, men hevdet at den optimale størrelse var en tilstand mellom en bystat der innbyggertallet var høyt nok til at den kunne være selvforsynt, men ikke så stor at man ikke kjente de øvrige innbyggerne (Dahl & Tufte, 1973:5).

Den samme tankegangen finner vi igjen også i senere tid, blant annet hos Montesquieu og Rousseau på 1700-tallet. Rousseau anså at mulighetene for effektiv deltakelse var omvendt korrelert med størrelse på den politiske enheten og at med økende størrelse fulgte en stadig mindre kontroll over beslutninger for enkeltmennesket. Montesquieu delte langt på vei dette synet; *“In a large republic, the common good is sacrificed to a thousand considerations; it is subordinated to various exceptions; it depends on accidents. In a small republic, the public good is more strongly felt, better known, and closer to each citizen; abuses are less extensive, and consequently less protected”* (Gjengitt i Dahl & Tufte, 1973:8).

Med tiden og de samfunnsmessige endringene ble både demokratiets lokalisering og fokus i stor grad flyttet fra den autonome kommune og by og til nasjonalstaten. Her var skalaen større, med demokratiet som indirekte, representativt og parlamentarisk. (Østerud, 2003:153) Det klassiske bystatsynet på den republikanske styringsformen ble med tiden dyttet til side av en økende støtte av de representative institusjonene. Spørsmålet om størrelsens effekt på den demokratiske tilstanden var like fullt omstridte også i denne perioden. James Madison fremla en av de mest sofistikerte tilbakevisningene av det klassiske demokrati- og størrelsessynet da han under formingen av den amerikanske konstitusjonen med sine uttalelser gikk imot det klassiske synet og langt på vei lyktes i å snu den gjengse oppfatning (Dahl & Tufte, 1973). Madison skrev; *“The greater the size, the greater the variety of parties and interests, and hence the less probability that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength, and to act in unison with each other.. Hence it clearly appears, that the same advantages which a (representative) republic has over a (direct) democracy, in controlling the effects of faction, is enjoyed by a large over a small (representative) republic..”*. (Madison, gjengitt i Dahl & Tufte, 1973:10)

På tross av at den klassiske tankegangen til en viss grad fremstilles som utdødd allerede mot midten av 1800tallet fremhever Dahl & Tufte at det klassiske synet på forholdet mellom størrelse på den politiske enheten og demokrati fortsatt er en modell med sterke forkjempere. Slik fremstår det også i dagens samfunn der disse argumentene fortsatt står sterkt blant annet i debatten rundt kommunestrukturen.

De amerikanske statsviterne Dahl og Tufte koblet sammen de historiske argumentene med nyere empiri i deres klassiker “*Size & Democracy*” fra 1973. Innledningsvis stiller forfatterne spørsmålet om hvilken størrelse som ut fra de demokratiske normene er den optimale for et politisk fellesskap. I diskusjonen av dette spørsmålet skiller de mellom to kritiske dimensjoner – borgereffektivitet og systemkapasitet. Begrepene har siden blitt lagt til grunn for et omfattende forskningsfelt både innenfor størrelse og demokrati på et generelt nivå, men spesielt innenfor den lokale forvaltningen. Borgereffektiviteten fremstilles av Dahl og Tufte som et mål for i hvilken grad innbyggerne har mulighet til å påvirke og stille de styrende til ansvar for sine handlinger. Systemkapasiteten angir enhetens handlingsevne eller evne til å imøtekomme innbyggernes kollektive preferanser, slik forfatterne ser det. Systemets totale kapasitet avhenger av både borgereffektivitet og systemkapasitet.

Det optimale demokrati beskrives av Dahl og Tufte som et politisk fellesskap som evner å kombinere disse to kriteriene. På den ene siden må et demokrati gi borgerne reelle deltakelses- og innflytelsesmuligheter, samtidig som det må ha evne til å håndtere og imøtekomme innbyggernes behov dersom deltakelsen skal være meningsfull (Baldersheim og Rose, 2005:64). Dahl og Tufte finner at mens borgereffektiviteten fungerer best i politiske enheter av lav størrelse, øker systemkapasiteten med økende størrelse. En høy verdi på en av variablene fører til en senket verdi på den andre. Det er med bakgrunn i dette påstått dikotome forholdet at Dahl og Tufte hevder at det ikke finnes en optimal størrelse for et demokrati, da størrelsen alltid vil medføre en svekket kapasitet på en av dimensjonene. “*De grensene som er for vide i forhold til ett problem, kan være for trange i forhold til et annet*” (Østerud, 2002:60). Forskjellige problemer vil dermed kreve politiske enheter av ulik størrelse.

Dahl og Tufte er likevel forsiktige med å konkludere, på bakgrunn av det de selv beskriver som en beklagelig mangel på data. I tillegg bør det understrekes at rammebetingelsene for dagens kommuner er ganske forskjellige fra de forutsetningene som Dahl og Tufte bygget sine studier på. Dette gjelder både i forhold til hvilke oppgaver som skal løses, hvilke ressurser som finnes tilgjengelig, og hvilket forvaltningsnivå studiene er gjennomført på.

Baldersheim og Rose (2005) påpeker at man bør være forsiktig med å generalisere Dahl og Tufte slutninger nettopp av denne grunn. Tjenestene som de norske kommunene skal tilby sine innbyggere er langt på vei statlig pålagt og finansieringen er også for det meste statlig styrt.

Det er gjennomført mye forskning på kommunestørrelse og dens betydning, både nasjonalt og internasjonalt. Dette gjør at vi har mye empiri om størrelsens påvirkning på et generelt nivå. Hovedsakelig kan vi si at funnene kan kategoriseres i tre hovedgrupper.

2.2.1. Økonomi og kostnader

Når vi snakker om systemkapasitet refererer vi til det politiske systemets evne til *“å reagere på de problemene som eksisterer i samfunnet og evnen til å gjennomføre tiltak som faktisk endrer samfunnsforholdene i samsvar med befolkningens interesser og ønsker”* (NOU, 1997:12, 15.2.1). Systemkapasiteten betegner dermed i hvilken kapasitet den politiske enheten har når det kommer til reell problemløsning og implementering av det innbyggerne vil på en effektiv måte. Østerud (2003) utvider begrepet til også å inkludere evnen til å kontrollere relevante faktorer rundt befolkningens livsvilkår, sikkerhet, velferd og interesser. Rothstein (1995, gjengitt i Aars, 2007) fremhever at dette betinger at den politiske enheten har handlingsrom, handlekraft og kontroll over sine ressurser, slik at den kan virkeliggjøre noen av de politiske målene politikerne vedtar. Det virker åpenbart at økonomi er en svært viktig del av dette. Mouritzen et.al. (2012) påpeker at det i forståelsen av begrepet systemkapasitet, og i sær når det har vært snakk om en økning av denne, har blitt lagt til grunn rene økonomisk aspekter. Eksempelvis i form av en generell styrking av den økonomiske kapasiteten eller mer spesifikt en reduksjon i kostnadene. Størrelse og handlingsmuligheter innenfor den økonomiske kapasiteten fremstår altså som en sentral del av systemkapasitet som begrep.

Dahl og Tufte (1973) hevder at størrelse henger entydig sammen med ressursaspektet av systemkapasitet, i det større enheter har større evne til å mobilisere ressurser for å løse problemer og kan ta seg av flere oppgaver enn små. Denne sammenhengen er også funnet i studier i senere tid, deriblant i en omfattende undersøkelse gjort i Danmark i forkant av deres kommunestrukturereform (Mouritzen og Kjær, 2003). Der fant man en klar tendens til styrket systemkapasitet ved stor størrelse. Sammenhengen er likevel begrenset oppad. I Danmark fant man at kurven slakket av ved 25 000 innbyggere og sank dersom størrelsen passerte 40 000 innbyggere.

En kommune med et solid inntektsgrunnlag vil ha større kapasitet til å imøtekomme velgernes krav enn hva som er tilfelle for en finansielt fattig kommune, i det den finansielle situasjonen åpner for et større handlingsrom (Hansen, 2009). Dersom størsteparten av inntektene benyttes til drift av kommunens institusjoner betyr det at man i liten grad har mulighet til å investere i f.eks. nye skoler eller pleiehjem, ei heller har man “sparepenger” som man kan bruke hvis de får noen uforutsette utgifter (Jacobsen, 2009). Den finansielle situasjonen er på mange måter avgjørende for hvilke noen handlingsmuligheter de folkevalgte har utover de krav som den nasjonale lovgivningen innenfor ulike tjenesteområder setter til virksomheten (Hansen, 2009). Likevel kan man ikke sette et likhetstegn mellom kommunestørrelse og økonomisk kapasitet. Hansen (2009) påpeker at norske småkommuner gjennomgående befinner seg i en sterkere økonomisk situasjon enn store kommuner, blant annet på grunn av sterke statlige overføringsordninger som til en viss grad favoriserer småkommunene.

Overføringsordninger utgjør riktignok ikke hele inntektsgrunnlaget til de norske kommunene. Jacobsen (2009) påpeker at skatteinngang er en viktigere inntektskilde for de norske kommunene enn de statlige overføringene. Betydningen av skatteinntekter for kommunene på generelt nivå, og det økonomiske presset på kommuner totalt sett, tydeliggjøres ved at samtlige norske kommuner benytter statens vedtatte maksimalsats for kommunale skatter. Større kommuner vil naturlig nok ha en større inntekt gjennom skatter enn de mindre kommunene.

Kommunene har i tillegg en betydelig inntektsside knyttet til gebyrer og avgifter. Jacobsen (2009) påpeker at økningen i gebyrinntektene de siste tiårene kan tolkes som at også offentlig sektor er på vei over til mer direkte finansiering. Dette tydeliggjøres gjennom et sterkere innslag av direkte betaling for kommunale tjenester. Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2010 en kartlegging av de kommunale gebyrene i alle landets kommuner, på oppdrag fra Huseiernes Landsforbund (dinside.no, 2010). Kartleggingen viste en differanse mellom den billigste og den dyreste kommunen på hele 11.743 kroner, når det kommer til kommunale avgifter. Selv om avgiftene varierer både ut fra geografi, befolkningstetthet og størrelse er det et tydelig fellestrekk å spore blant de ti med de høyeste avgiftene kommunene; de er alle små kommuner med mellom 1000 og 5000 innbyggere.

Nyere forskning støtter opp under at denne sammenhengen er langt fra tilfeldig. Flere forskere hevder at dette kommer av de fordelene store kommuner kan oppnå kapasitetsmessig gjennom uthenting av stordriftsfordeler. Det er derfor gjennomført mye forskning på nettopp

effektivitet i den lokale tjenesteytingen, hvorfor den varierer og hvor store stordriftsfordelene egentlig er. Bailey (2001:341, Mouritzen, Rose & Denters, 2012) argumenterer dog for at der lokalforvaltningen er ansvarlige for et vidt tilbud av tjenester, slik som i Norge, kan stordriftsfordeler på enkelte tjenester medføre økt kostnad for andre tjenester, og ende med å gå i null totalt sett.

Det er påvist empirisk i flere sammenhenger at små kommuner ofte vil operere med såkalte “smådriftsulempen”, det vil si at produksjonen av de kommunale tjenestene blir dyrere fordi man ikke kan utnytte innsatsfaktorene (arbeidskraft og bygninger) fullt ut (NOU, 1992:15, Jacobsen; 2009, SSB-rapport; 2002). Eksempelvis vil administrasjonskostnadene være større i små kommuner fordi en kommune, uansett størrelse, er pålagt å ha noen administrative lederstillinger. Samtidig vil det være svært vanskelig å ansette ledere på lavere nivå i mindre enn full stilling, selv om det kanskje er vanskelig å “fylle opp” stillingen med oppgaver (Jacobsen, 2009). Christiansen-utvalget (NOU, 1992) kom frem til at smådriftsulempene var spesielt fremtredende innen kommunal administrasjon og teknisk sektor, men at det også innen de to tunge sektorene grunnskoleutdanning og helse- og sosialtjenester var visse uutnyttede stordriftsfordeler. Flere tjenester er blitt flyttet over til kommunalforvaltningen siden Christiansen-utvalgets rapport, i flere tilfeller uten en tilsvarende økning i de statlige overføringene. Det er dermed naturlig at den økte bruken av mer direkte finansiering fører til at smådriftsulempene reflekteres også i fastsettelse av nivået av de kommunale avgiftene.

Hvor stor en optimal kommunestørrelse er, er betydelig mer usikkert, men i Norge er det antydnet at eventuelle stordriftsfordeler ser ut til å være uttømt ved en kommunestørrelse på mellom 5000 og 10 000 innbyggere (NOU 1992, Jacobsen, 2009). I en rapport utarbeidet av SSB i 2002 (Langørgen, Aaberge og Åserud, 2002) anslås det at besparelsene for kommunesektoren som helhet ville tilsvare 2,3 milliarder kroner dersom man slo alle norske kommuner med færre enn 5000 innbyggere sammen med en eller flere nabokommuner. En slik sammenslåingsprosess ville nær halvert antallet norske kommuner. Størrelsen på besparelsene for den enkelte kommune ville vært en direkte konsekvens av antallet kommuner som slår seg sammen, samt av innbyggertallet og bosettingsmønsteret i de kommunene som inngår. Langørgen (m. fl., 2002) viser til at besparelsene de kommer fram til, kan tolkes som et resultat av to faktorer. For det første vil en større kommune dra nytte av stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen, i form av en senket gjennomsnittskostnad per produsert enhet ved en økning i antallet produserte enheter. Den økte utnyttelsen av stordriftsfordeler kan dermed gi

flere/bedre tjenester per krone. Uavhengig av kommunestørrelse legges det til grunn at samtlige kommuner, uavhengig av folketall, beliggenhet eller andre forhold, skal ivareta det samme brede spekter av funksjoner knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver (Hovik & Myrvold, 2001, b). Hensynet til utjevning og likhet i tjenestetilbudet i tilknytning til utbyggingen av velferdsstaten har bidratt til en sterk standardisering av den kommunale virksomheten, fulgt av en rekke krav til kommunene. Uavhengig av antall beboere må f.eks. et sykehjem ha noen grunnleggende funksjoner. Det må bygges kjøkken, det trengs en administrasjon og en viss mengde utstyr må være på plass. På lik linje må en skole ha kvalifiserte lærere, tilgjengelig materiell osv. Et større sykehjem eller skole vil i mange tilfeller kunne utnytte slike investeringer bedre, slik at kostnadene per individ blir lavere enn for et sykehjem eller med få plasser. Jacobsen (2009) viser til at slike besparelser regnestykker alltid er forbundet med stor usikkerhet og trekker frem en dansk studie utført av Blom-Hansen og Larsen i 2005. Her ble det benyttet andre kostnadsdata enn i den norske undersøkelsen, og utfallet ble også et annet. Blom-Hansen og Larsen fant at de administrative kostnadene tvert om stiger mer eller mindre lineært med størrelse på kommunen.

2.2.2. Demokrati og deltakelse

Den enkleste definisjonen for demokrati er folkestyre, hvilket impliserer en eller annen form for medvirkning fra borgerne i utformingen av politikken (Aars, 2007). I antikke Hellas var demokratiet i polisene begrenset nok i størrelse til at alle stemmeberettigede kunne samles for diskusjon. Med tiden har vi har gått bort fra det rendyrkede deltakerdemokratiet og over til representativt demokrati, blant annet fordi størrelsene på de lokale demokratiene økte til en størrelse der deltakerdemokrati ikke lenger var en reell mulighet. Man må derfor i dag legge til grunn påvirkningsmuligheter og kriterier med utgangspunkt i et representativt demokrati. Det grunnleggende demokratiske prinsippet om størst mulig nærhet mellom styrende og de styrte er likevel bevart, og er en kjerneverdi for kommuneinstitusjonen i Norge. Gjennom engasjement i og bidrag til beslutninger innen lokalsamfunnet skal folkets vilje komme til uttrykk og befestes. Det kommunale forvaltningsnivå er dannet ut fra en tanke om at nettopp denne nærheten til sine borgere bidrar til en lokalkunnskap som fremstår som nødvendig for oppgaveløsning, samtidig som den bidrar til å oppfylle borgernes demokratiske rettigheter. I en undersøkelse fra 2006 gir så mange som 96 % av stortingsrepresentantene sin støtte til påstanden "at innbyggerne har gode muligheter til å påvirke den politikken som blir ført i

kommunene” er den viktigste begrunnelse for det lokale selvstyret (Aars, Fimreite, Flo og Tranvik, 2006:235, gjengitt i Aars, 2007).

Dahl og Tufte (1973) fremstiller en klar sammenheng mellom størrelsen på et demokrati og dets demokratiske kapasitet og hevder at borgereffektiviteten er klart best ivarettatt i små enheter, i det borgerne har større mulighet til å påvirke politiske vedtak. Østerud (2003) fremhever samme dilemma når han hevder at varierende størrelse gir - under ellers like vilkår - et trade-off mellom borgerpåvirkning og systemkapasitet. *“Jo mindre den politiske enheten er, jo enklere er det å gi stor borgerpåvirkning og jo vanskeligere er det å gi stor systemkapasitet. Motsatt vil en stor enhet gi større avstand mellom enkeltborger og beslutningssentrum, men større muligheter for beslutningssystemet til å kontrollere de faktorene som påvirker borgernes situasjon.”* (Østerud, 2003:154).

Det finnes dog lite forskning som støtter opp under denne teorien. I en norsk undersøkelse fra 2003 ble det ikke funnet større forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder oppfatningen av egne påvirkningsmuligheter (Monkerud & Sørensen, 2010, gjengitt i Hansen, 2003). I forkant av reformen av Danmarks kommunestruktur ble det gjennomført en undersøkelse som kartla forholdet mellom systemkapasitet og borgereffektivitet i de danske kommunene (Mouritzen og Kjær, 2003). De fant ikke det samme forholdet mellom de to dimensjonene som Dahl & Tufte fant. Konklusjonen i rapporten var at de ikke fant indikasjoner på at det er et mindre velfungerende demokrati i store kommuner enn små, generelt virket demokrati lite størrelsesavhengig. Det ble funnet noe forskjell i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere, men tendensen var svak. Denne undersøkelsen utgjorde mye av beslutningsgrunnlaget for strukturkommisjonens arbeid i Danmark og dempet argumentene mot sammenslåingene. *“En ny omfattende undersøgelse af kommunestørrelse og lokaldemokrati viser, at hensynet til et velfungerende lokaldemokrati ikke i sig selv taler for at opretholde de mindre kommuner, idet lokaledemokratiet i større kommuner er ligeså velfungerende som i små”* (Strukturkommissionen 2004:17 gjengitt i Blom-Hansen, Elklit og Serritzlew, 2006).

Når størrelse og deltakelse i lokaldemokratiet sees i sammenheng finnes det to leirer. På den ene siden fremmes det en tanke om at stor kommunestørrelse vil føre til lokalfellesskapets forvitring (Baldersheim m.fl., 2003). Det er i de små kommunene de engasjerte medborgerne vil bidra til et livskraftig demokrati og det lokale engasjementet og deltakelsen vil dermed avta desto større kommunen er (Baldersheim m.fl., 2003:44). Ut fra tanken om nærhet mellom

styrende og styrte vil store kommuner medføre mindre nærhet til dem som styrer, noe som vil senke det politiske engasjementet og kunne føre til både lavere valgdeltakelse og lavere politisk deltakelse generelt (Jacobsen, 2009).

På den annen side hevdes det blant annet av Dahl og Tufte (1973) at økt størrelse kan føre til økt deltakelse ved at store enheter har et bedre grunnlag for å skape engasjement hos innbyggerne, siden politikken blir mer interessant når oppgavene blir større og mer utfordrende. Denne mobiliseringstesen antar at det lokale engasjementet vil være høyest der det er flest innbyggere og størst befolkningstetthet, hovedsakelig på bakgrunn av økt sosial omgang og medfølgende økt eksponering og tilgang til politikk og informasjon (Baldersheim m.fl., 2003:44)

Baldersheim m.fl. (2003) så på deltakelsesformer som kan tas til bruk til daglig, og så bort fra valgdeltakelsesaspektet. Deres resultater tilsier at det ikke er mye som peker i retning av en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og de fleste av de samfunnsgagnlige aktivitetene som er undersøkt. De finner at konsekvensene av kommunestørrelse for den uformelle politiske deltakelsen enten er indirekte eller fraværende når man har tatt høyde for andre mulige forklaringsfaktorer. Generelt antyder empirien en utjevning i protest og aksjonsvirksomhet på tvers av kommunestørrelser (Bjørklund og Saglie 2000:86, gjengitt i Baldersheim mfl., 2003: 51). Lokalvalgundersøkelsen i 2003 (Saglie og Bjørklund, 2005) påviser samme funn. Når det gjelder å ha deltatt i aksjon, protestmøte eller demonstrasjon er innbyggerne kun noe mer aktive i store kommuner enn i de små. Det er likevel en stor forskjell når det kommer til en annen form for ukonvensjonell politisk aktivitet. Når innbyggerne blir spurt om å ha skrevet under på et opprop eller underskriftskampanje er deltakelsesprosenten klart høyere desto større kommunen er (sett bort fra landets helt største kommune). 43 % av innbyggerne i de store kommunene sier at de har deltatt i denne formen for ukonvensjonell politisk aktivitet i 2003, mot 32 % i de minste kommunene i landet. Dette kan være en indikasjon på at demokratisk deltakelse ikke nødvendigvis forvitrer, men mobiliseres inn i nye deltakelsesmåter i de store kommunene.

Med den store velferdsutbyggingen vi har sett i offentlig sektor i senere år opplever innbyggerne generelt en større avhengighet til kommunene nå enn tidligere. Man skulle kanskje vente at dette ville føre til en stigende interesse og deltakelse for å ivareta egne interesser, men så synes ikke å være tilfelle (Baldersheim og Rose, 2005). Tvert om har vi sett en trend i retning av synkende interesse for den formelle deltakelsen og det representative

demokrati. Valgdeltakelsen i Norge har vært på stadig dalende front siden midten av 70-tallet. Ved lokalvalgundersøkelsen gjennomført i 2003 (Saglie og Bjørklund, 2005) var prosentandelen av de stemmeberettigede som møtte til valg relativt lik på tvers av kommunestørrelse. De største kommunene lå få prosentpoeng bak de minste kommunene. Saglie og Bjørklund (2005) påpeker at det både i Norge og internasjonalt har vært en tendens til å oppfatte valgdeltakelsen som en målestokk for innbyggernes politiske interesse og engasjement samt en indikator på selve demokratiets tilstand, spesielt i tilfeller der deltakelsen er sosialt skjevt fordelt. De hevder at frammøteprosenten er en tvilsom indikator og bør suppleres med andre typer data, der de særlig er opptatt av personvalg og listeretteringer.

Dersom vi skal legge dette til grunn er det i de minste kommunene at den helhetlige politiske deltakelsen var klart sterkest. I tillegg til at det var der størst andel av innbyggerne hadde stemt ved valget, var det også en vesentlig større andel som hadde gitt personstemmer, stått på parti- eller valgliste, hatt et kommunalt verv eller var medlemmer av et politisk parti. Den største forskjellen finner man innen listeretteringer, der hele 65 % av innbyggerne i landets minste kommuner gjorde minst en endring i forhold til den opprinnelige valglisten mot 28 % prosent i landets største kommuner. Den samme trenden finner vi helt tilbake til den første lokalvalgundersøkelsen i 1979. Saglie og Bjørklund (2005) viser til at personvalg innebærer større omkostninger for velgerne fordi de må skaffe seg informasjon om hvem kandidatene er, og hva de står for politisk. I den grad denne antakelsen er riktig, vil vi også forvente at det var vanskeligere å skaffe seg slik informasjon for innbyggerne i de store kommunene enn i de små. Det bør også nevnes at bildet kan se noe annerledes ut på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som har skjedd siden disse undersøkelsene ble gjennomført. Blant annet har det blitt gjennomført flere forsøk med e-valg, ordførerblogger og bedre informasjonsspredning via kommunale nettsider i de nylige avholdte valgene. Tallenes tale er dermed at selv om vi har mye empiri innen feltet er det få påviste sammenhenger mellom demokrati og størrelse på den kommunale enheten som kan tilsi at en størrelseskategori er mer optimal enn en annen.

2.2.3. Kvalitet i tjenesteytingen

På tross av at det har skjedd en gradvis overføring av velferdsoppgaver til det kommunale nivå i senere tid, har kommunegrensene i Norge forblitt relativt uendret siden 1960-tallet. Det kan hevdes at det at kommunestrukturen ikke har blitt endret i takt med oppgaveansvaret gjør det høyst relevant å stille spørsmål om de nåværende kommunegrensene er funksjonelle med hensyn til effektiv tjenesteyting (Jacobsen, 2009). Dette berører den økonomiske dimensjonen

i en kommune, men også den kvalitetsmessige dimensjonen. Flere har uttalt sine bekymringer i forbindelse med Norges store antall små kommuner i denne sammenheng. Da Forbrukerrådet gjennomførte sin første test av det kommunale servicenivået i 2005 kom de minste kommunene aller dårligst ut. *“Det kan virke som om man trenger størrelse for å være tilstrekkelig profesjonell”*, uttalte Forbrukerrådets talsmann da. Sannsynligheten for å bli loset gjennom byråkratiet og få riktige og raske svar på spørsmål, var da lavest i de minste kommunene.

En kommunes evne til kvalitet i tjenesteytingen vil være svært avhengig av tilgangen til kvalifisert personell. Det påpekes også som et bekymringsmoment i NOU-utredningen (2000:21, 5:11) at *“en rekke kommuner er for små til å ha en profesjonell organisasjon som kan ivareta et godt eierskap til store institusjoner og selskaper, spesielt innen helse- og sosialsektoren, samferdsel og annen infrastruktur”*. Det er også påvist samme type problematikk i forhold til den profesjonelle kapasiteten hva gjelder skolesystemet. Da regjeringen sendte ut et høringsnotat i april 2011 vedrørende innføring av et krav om at lærerne skal ha fagkompetanse i de fagene og årstrinnene de underviser i, var det flere av de minste kommunene som mente at de ville ha problemer med å få lærerkabalen til å gå opp dersom forslaget ble vedtatt. (Nationen, 14/4-11). Problematikken rundt småkommunene og kvalitet i tjenesteytingen har vært i søkelyset lenge, blant annet ble denne problematikken ansett som en av hovedårsakene til Christiansen-utvalgets anbefalinger om reformer i kommunestrukturen. *“På denne bakgrunn konkluderte Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) med at det var et behov for reformer i kommunestrukturen. Særlig tre forhold ble trukket frem som de viktigste svakhetene ved dagens inndeling: flerkommunale byområder, andre uhensiktsmessige avgrensninger og mange småkommuner. Problemene med småkommuner gjelder særlig smådriftsulemper, manglende bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen og hensynet til en mer samordnet samfunnsutbygging”* (Langørgen, Aaberge og Åserud, 2002:7)

Lignende problemer er også i nyere tid belyst i mediene. Blant annet viste en undersøkelse Akademikerne gjennomførte hos sine medlemmer at svært få (6 %) av de høyt utdannede kunne tenke seg å jobbe i små kommuner (Aftenposten, 16/10-11). Det medfører at svært mange små kommuner ikke makter å rekruttere og beholde viktig, kompetent arbeidskraft. Det at store kommuner er bedre hva gjelder den profesjonelle kapasiteten fremstår også som en antagelse innbyggerne selv deler. En undersøkelse Synovate utførte på oppdrag av NHO (Synovate-rapport, 2011) mente hele 64 % av innbyggerne at kunnskap og kompetanse er et

felt store kommuner gjør det bedre på. 49 % mente at store kommuner var bedre på skoletilbud og 43 % på effektivitet i tjenesteproduksjonen.

Jacobsen (2009) viser til at tiltrekningen av kvalifisert personale er spesielt vanskelig på områder der omfanget av oppgaven i kommuner er relativt lite, f.eks. psykiatri (Hovik og Myrvold, 2001, a, b). Det er flere årsaker til dette. En del av problematikken kan forklares ut fra et kostnadsperspektiv der kommunen ikke har råd til å ansette en person i full stilling, og høyt utdannet personell ikke vil godta en deltidsstilling. En annen årsak finner vi ved å se på arbeidsmarkedsproblematikken. Høyt kvalifisert personale har ofte en ektefelle med høy utdanning, og arbeidsmarkedet i en liten kommune er ikke stort nok til å tilby begge ektefeller interessante nok arbeidsoppgaver (Jacobsen, 2009). Normann (1983) påpeker at evne til å tiltrekke de mest kvalifiserte og motiverte medarbeiderne er en helt nødvendig forutsetning for fortsatt fremgang og utvikling, og for å unngå å havne i en ond sirkel der servicen til brukerne blir lidende.

Mouritzen, Rose og Denters (2012) viser til at dersom man kun definerer kvaliteten i tjenesteytingen ut fra tilgjengeligheten av kompetent arbeidskraft vil det være liten tvil om at store enheter vil score høyere enn små enheter på dette. De viser til et forskningsprosjekt fra Nederland der man påviser en sterk positiv korrelasjon mellom kommunestørrelse og systemkapasitet målt som profesjonell kapasitet. Mouritzen m.fl. argumenterer likevel for at de fleste vil forstå at *“det å ansette en utstrakt og ressurskrevende hær av byråkrater ikke nødvendigvis er en velsignelse”* (Mouritzen m.fl., 2012:22) og at man må se denne dimensjonen opp mot faktisk evne til problemløsning. Man kommer likevel ikke bort fra at i en del av tjenestene kommunene skal tilby, eksempelvis psykiatri, vil profesjonelt og kompetent personell være en nødvendighet for å kunne tilby tilstrekkelig kvalitet i tjenestene.

Når vi legger den profesjonelle og kompetansemessige kapasiteten til grunn ser vi at empirien taler klart for at kvaliteten på tjenestene vil være høyest i de store kommunene. Likevel viser flere undersøkelser at befolkningen i Norge er mer tilfreds med det kommunale tilbudet i små kommuner enn i folkerike kommuner (Monkerud & Sørensen, 2010). Den opplevde tjenestekvaliteten oppfattes i de aller fleste tilfellene som bedre når kommunenes innbyggerantall synker (Baldersheim m. fl., 2003; Monkerud & Sørensen, 2010; Østre, 2010). Baldersheim m. fl. (2003) finner i sine undersøkelser at det ut fra innbyggernes tilfredshet ikke er noe som taler for at småkommuner har dårligere evne til å produsere tjenester av

ønsket kvalitet enn hva store har.; Diverse undersøkelser synes å vise at innbyggerne i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester enn innbyggerne i større kommuner.

Mens Baldersheim m. fl. (2003) ser det som nærliggende å relatere dette til større oversiktligheit og dermed større politisk treffsikkerhet i mindre kommuner drar Østre (2010) en direkte kobling til økonomi. Han hevder at forklaringen på høyere brukertilfredshet i små kommuner er basert i at disse har høyere frie inntekter per innbygger enn det store kommuner har. Østre påpeker dog at det er en logisk brist i å hevde at mindre kommuner er dyrere i drift på grunn av smådriftsulemper og at de har samtidig har mulighet til å yte bedre tjenester på grunn av god økonomi. En forklaring som står sterkt er at i store kommuner vil man kunne miste noe av det personlige preget som verdsettes sterkt av innbyggere i små kommuner, gjerne omtalt som *“nærhetseffekten”*. *“Nærhetseffekten betegner at store deler av befolkningen i mindre kommuner er bekjente, og at når man kontakter kommunen eller trenger kommunale tjenester, så er det ikke “ukjente” som møter dem”* (Østre, 2010:139). Østre ser det som helt opplagt at denne nærhetseffekten er absolutt størst i de aller minste kommunene og deretter avtar med kommunestørrelsen. Det er derfor viktig å skille mellom den rent profesjonsmessige kvaliteten i tjenestene og innbyggernes subjektivt oppfattede tjenestekvalitet. Normann (1983) fremhever at i den daglige kvalitetsproduksjonen er ofte serviceselskaper, som kommuner, *“personlighetsintensive”*. Det vil bety at den enkelte medarbeiders negative eller positive innsats vil kunne være av avgjørende virkning for hvordan kunden oppfatter kvaliteten på det han har mottatt. I mindre kommuner vil det være langt mer trolig at man danner et personlig forhold til den medarbeideren som utfører tjenestene, noe som i seg selv kan føre til en økning i den oppfattede kvaliteten på tjenesten. Dette er blant annet sannsynliggjort av Såheim og Fjermeros (1997, gjengitt i Monkerud og Sørensen, 2010) som finner i sin studie at tilfredsheten med ulike omsorgstjenester er størst i de minste norske kommunene, mens tilsvarende størrelseeffekter ikke finnes for andre tjenesteområder. Det er også Såheims og Fjermeros hovedhypotese at det nettopp er på disse personlige tjenesteområdene at denne sosiale kapitalen gir et direkte utfall for oppfattet tjenestekvalitet.

2.3. Forholdet mellom kommunestørrelse og service

Forskning både nasjonalt og internasjonalt tilsier altså at kommunens størrelse påvirker viktige aspekter innenfor lokalforvaltningen, deriblant økonomi- og kostnadsnivå, tilgang på kompetent arbeidskraft og oppfattet tjenestekvalitet. Det virker derfor rimelig å anta at

størrelsen også er av betydning for andre felt innen kommunens virke, slik som grad av service. Brukerorienteringsperspektivet og servicebegrepet har vokst frem som et resultat av de reformprosessene som har skjedd i offentlig sektor i de senere år, og vektlegges nå som et grunnprinsipp i alle ledd. Likevel finnes det lite forskning på feltet. Det vi vet om kommunestørrelsens effekt på andre områder gir oss likevel grunnlag til å spekulere. Hvordan kan vi forvente at det kommunale servicenivået påvirkes av størrelse? Tar man utgangspunkt i den kunnskapen vi har er det grunnlag for å anta at størrelsen kan påvirke servicenivå i både positiv og negativ retning – bildet er med andre ord langt fra entydig.

Systemkapasitet vs. borgereffektivitet

Allerede i de teoretiske bidragene fra Dahl og Tufte (1973) finner man indikasjoner på at kommunestørrelse kan påvirke servicenivå på to ulike måter. Deres argumenter om store kommuners fortrinn, deriblant en bedre evne til å imøtekomme innbyggernes kollektive preferanser på en god måte, er et argument har stått sterkt historisk sett og også gjør det i dag. Jeg har tidligere definert systemkapasitet i et bredere perspektiv enn dette, da som evnen til å kontrollere relevante faktorer rundt befolkningens livsvilkår, sikkerhet, velferd og interesser. Vi ser at dette i stor grad sammenfaller med brukerorienteringsperspektivet som råder i offentlig sektor, som fokuserer på å sette nettopp brukerens interesser og ønsker først. Det virker derfor naturlig å trekke servicenivå inn som en måte å håndtere disse relevante faktorene på. Vi bør dermed kunne knytte servicenivå og grad av brukerorientering inn som et aspekt ved en kommunes systemkapasitet. Selv om det har versert en diskusjon rundt de empiriske funnene som er gjort i tidligere forskning når det gjelder sammenhengen mellom størrelse og systemkapasitet, er det fortsatt anerkjent som en sannhet at større enheter anses å ha en større evne til å mobilisere ressurser for å løse problemer og kan ta seg av flere oppgaver enn de små kommunene (Østerud, 2003; Mouritzen & Kjær, 2003; Mouritzen, 2010).

På den annen side er det ikke slik at god systemkapasitet i seg selv er nok til å gi et godt servicenivå som resultat. Det er ikke nok i seg selv å ha tilstrekkelige midler og et bredt servicetilbud, man må se det i sammenheng med evne til problemløsning og samsvar mellom tjenestetilbud og innbyggernes ønsker. Altså må man også ta borgereffektivitetsdimensjonen til Dahl og Tufte (1973) med i vurderingen. Dahl og Tufte hevdet at desto flere innbyggere, desto vanskeligere er det å gi stor borgerpåvirkning (Dahl og Tufte, 1973; Østerud, 2003). Mouritzen m.fl. (2012) argumenterer for at det ikke i seg selv er et fortrinn å ha flest ansatte.

Med brukerorientering forstår vi først og fremst at virksomheten har kundens behov og forventninger og forutsetninger som utgangspunkt for måten en innretter seg og møter ham eller henne på (Aasbrenn, 2010). I tillegg vektlegges det at brukerne skal få medvirke når tilbudet planlegges, utformes, gjennomføres og evalueres (Kjellebold, 2006 i Ellingsen, 2010). Vi kjenner til at påvirkningsmuligheter for innbyggerne er anerkjent som det viktigste kriteriet for et godt folkestyre (Aars, 2007). Desto mindre kontakt det finnes mellom bruker og kommune, desto vanskeligere vil det være for brukeren å delta i prosessen og desto vanskeligere vil det være for kommunen å orientere seg i forhold til brukernes ønsker og være treffsikker i sitt servicetilbud. Dette representerer i seg selv en trussel for brukerorienteringen. Dermed skisseres det et todelt bilde også for påvirkningen av service når det kommer til den grunnleggende debatten om systemkapasitet versus borgereffektivitet. Argumentet om fordelene større enheter har når det kommer til handlingsevne og systemkapasitet taler for at også servicegraden vil være bedre i de store kommunene enn i de små. På den annen side kan store kommuner ha problemer med dårligere treffsikkerhet i tjenestene og manglende samsvar med brukernes interesser, noe som vil kunne føre til et dårligere servicenivå i kommunen totalt sett.

Større heterogenitet i befolkningen

I det representative demokratiet vi praktiserer i Norge legges det til grunn at deltakelse skal skje gjennom påvirkning av folkevalgte representanter gjennom formelle og uformelle politiske kanaler. Selv om de empiriske funnene i nyere forskning ikke har gitt ensidig støtte til Dahl & Tuftes resultater (Mouritzen & Kjær, 2003, Monkerud & Sørensen, 2010) er det en anerkjent oppfatning at store kommuner vil medføre mindre nærhet til dem som styrer (Jacobsen, 2009). Vi vet også at større kommuner har en større heterogenitet og et større spenn i partier og interesser, enn hva som er tilfellet i mindre kommuner (Madison gjengitt i Dahl & Tufte, 1973, Mouritzen, 1989:889 gjengitt i Monkerud & Sørensen, 2010). Det er likevel også trolig at denne heterogeniteten i befolkningen, kombinert med grad av nærhet til de styrende, kan påvirke det kommunale servicenivået på to ulike måter. Forvitringstesens, slik den fremstilles av Baldersheim m. fl. (2003) tenkes å påvirke det politiske engasjementet og kunne føre til både lavere valgdeltakelse og lavere politisk deltakelse generelt. Denne mangelen på en unison stemme resulterer i en situasjon som, i følge teoretikere så langt tilbake som Montesquieu og Madison, gjør behovsavveining og prioritering stadig vanskeligere for de som styrer. Selv om man ut fra teori om systemkapasitet kan bygge ut et bredt servicetilbud for å oppfylle brukernes behov, kan man langt på vei tenke seg en

situasjon der man enten ender opp som “Jack of all trades, Master of none” eller ender opp med å måtte ta det som kan omtales som “smertefulle kompromisser” (Monkerud og Sørensen, 2010) på bekostning av flere brukergrupper.

Mobiliseringstesen (Baldersheim m.fl., 2003) taler derimot for at det lokale engasjementet vil være størst i store kommuner. Tall fra lokalvalgundersøkelsen i 2003 (Saglie og Bjørklund, 2005) støtter opp under dette. På tross av at valgdeltakelsen synker i de større kommunene, er det i de store kommunene at deltakelsen i de mer uformelle kanalene stiger mest. Et stort spekter av krav fra innbyggerne, samt en befolkning som er aktive i tilbakemeldingene til sin kommune, vil føre til et behov for og et krav om et bredt servicetilbud for å fange opp og imøtekomme disse. Uformelle kanaler kan også i større grad bidra til å samle folket til en unison stemme, noe som gjør tilpasning til kravene lettere for kommunene. Ut fra forskjellige tanker om hva som vil skje med det politiske engasjementet ved flere store kommuner og økt heterogenitet kan man fremstille motstående teser om utfallet dette vil gi for det kommunale servicenivået. Ut fra forvitringstesens kan det antas at heterogeniteten i kombinasjon med lav politisk deltakelse vil føre til et svakere totalt servicenivå enn i de små kommunene. Ut fra mobiliseringstesens kan det derimot antydes at gjennom høyere deltakelse i uformelle kanaler vil man kunne frembringe tydeligere krav fra folket, noe som vil gi grunnlag for bedre treffsikkerhet i tjenestene og dermed et bedre totalt servicenivå enn i de små kommunene.

Profesjonalitet og rutinisering vs. “nærhetseffekten”

Vi vet likevel at brukerorientering og servicegrad i stor grad kan avgjøres av menneskelig kompetanse. Service skapes mens det forbrukes, og skjer enten i direkte kontakt med et menneske eller med internett som co-pilot. Dette fremheves også av Ellingsen (2010) som vektlegger behovet for en sterk faglig kompetanse i førstelinjetjenesten for å oppfylle brukerens forventninger til servicenivå i kommunikasjonen. Dersom man kun definerer kvaliteten i tjenesteytingen ut fra tilgjengeligheten av kompetent arbeidskraft vil store kommuner score høyest (Mouritzen m.fl., 2012). Flere utredninger, rapporter og undersøkelser, både på kommune- og innbyggernivå, (NOU, 2000:21; Synovate-rapport for NHO, 2011; NOU, 1992:15) har belyst problemet med manglende profesjonalitet i de mindre kommunene og effektene dette har på effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjon og – leveranse. Større kommuner har vist seg å være en langt foretrukket arbeidsgiver når det kommer til høyt utdannet personell, både på grunn av tilgjengelighet av fulltidsstillinger, store faglige miljøer og arbeidsmuligheter for ektefeller. Vi vet også at med større kommuner og

fagmiljøer får man flere spesialistroller. Normann (1983) påpeker at evne til å tiltrekke de mest kvalifiserte og motiverte medarbeiderne er en helt nødvendig forutsetning for å unngå å havne i en ond sirkel der servicen til brukerne blir lidende.

I tillegg til en større andel høyt utdannet personell, kan man hevde at større kommuner har en fordel gjennom en økt hyppighet og et økt antall av brukermøter. Desto hyppigere vi opplever en situasjon, desto forttere vil vi lage en rutine for hvordan den skal håndteres og opparbeide en realkompetanse i håndtering av lignende henvendelser i fremtiden. Dette vil gjøre det lettere for bruker raskest mulig å få et korrekt svar på sin henvendelse, eller bli satt videre til rett instans for å få videre veiledning. Det vil være rimelig å anta at dette vil bidra til en mer samordnet førstelinje, bedre tilgjengelighet på bakgrunn av kortere behandlingstid på den enkelte henvendelse og mer individuell tilpasning for henvendelsene som fremkommer mer sjeldent. Vi ser altså at dette er sterkt sammenfallende med grunnpilarene i brukerorienteringstankegangen.

På den annen side vet vi at den opplevde tjenestekvaliteten i de aller fleste tilfellene oppfattes som bedre når kommunenes innbyggerantall synker (Baldersheim m.fl., 2003; Monkerud & Sørensen, 2010; Østre, 2010). Det er forskjellige meninger om hva som er årsaken til dette, men i sær ansees *“nærhetseffekten”* (Østre, 2010) og større oversiktighet (Baldersheim m.fl., 2003) til å være påvirkende faktorer. I tillegg anses store kommuner ofte som upersonlige og uoversiktlige, noe som kan gjøre det vanskeligere å forholde seg til lokalforvaltningen, og den nødvendige rutiniseringen fører til at det blir vanskeligere å fullt ut oppfylle brukerorienteringens mål om individuell tilpasning og samordning av tjenestene. Tidligere forskning har påvist at påvirkningseffekten den sosiale relasjonen har på oppfattet tjenestekvalitet er sterk i situasjoner som krever personlig kontakt med tjenesteyter, f.eks. i omsorgstjenester (Såheim og Fjermeros, 1997, gjengitt i Monkerud og Sørensen, 2010). Vi vet at i servicesituasjoner skapes tjenesten samtidig som oppfatning av tjenestekvalitet skjer, i *“sannhetens øyeblikk”*, og er avhengig av en kontakt med tjenesteyter. Dette gir oss grunnlag til å si at det er en sammenheng mellom oppfattet tjenestekvalitet og servicenivå, og at denne avhenger av hvordan man møtes av bakkebyråkraten i *“sannhetens øyeblikk”*. De teoretiske implikasjonene er med andre ord også her todelte. Mens det på den ene side virker rimelig å anta at større kommuners fordel når det kommer til grad av profesjonalisering, kompetanse og rutinisering taler for at store kommuner vil ha et bedre servicenivå totalt sett, tilsier *“nærhetseffekten”* og oversiktighets-argumenter det motsatte.

Med bakgrunn i denne oppsummeringen av argumenter vil jeg hevde at når det gjelder effekten av størrelse på det helhetlige servicenivået fremstår det som om det er like mange og sterke argumenter som taler for at store kommuner vil kunne tilby sine innbyggere bedre service, som for det motsatte scenarioet. Derfor er det vanskelig å spå hvordan kommunestørrelse kan tenkes å påvirke det totale servicenivået. Med bakgrunn i dette vil jeg fremstille to motstridende hypoteser:

H₁ – Store kommuner yter en større grad av service i møte med sine innbyggere enn små kommuner.

H_{1Alt} – Små kommuner yter en større grad av service i møte med sine innbyggere enn store kommuner.

Det finnes likevel flere teoretiske implikasjoner som bør tas med i vurderingen. Gjennom utviklingen av et mangfoldig tilbud av kanaler for kommunikasjon mellom brukere og kommune har det også åpnet seg et potensiale for valg- og prioriteringsproblematikk kanalene i mellom. De tre kanalene som legges til grunn for undersøkelsene Forbrukerrådet har gjennomført skiller seg fra hverandre både individuelt og kategorisk, blant annet ved forskjellige roller for tjenestemottakerne. Dette underbygges også av funnene i Forbrukerrådets rapport. Mens Forbrukerrådet gir 131 kommuner godkjent servicescore totalt sett i 2007, er det for eksempel vesentlig flere som scorer godt på telefonservice. Hele 179 kommuner svarer på alle fem henvendelser via telefon. Jevnt over er kommuner gode når det kommer til telefonservice – i gjennomsnitt scorer kommunene 77 % av maks poengsum ved vurdering av denne kanalen. At servicescoren totalt for kommunen ikke blir høyere er i disse tilfellene et resultat av en lavere score på de to andre kanalene. Dette underbygger i seg selv en hypotese om at det er ulike forhold som påvirker de ulike kanalene. Variasjonen er vesentlig større innen e-posthenvendelser, der kun 36 kommuner svarer på alle e-postene innen fire virkedager, og kun fire svarer på alle e-postene innen en virkedag. Det samme er tilfellet på servicenivå gjennom de kommunale hjemmesidene, der man ser store forskjeller fra kommune til kommune. Når kanalene i seg selv skiller lag i rangeringen på denne måten, gir det grunnlag for å vurdere om størrelse kan ha en ulik påvirkning på den enkelte kanal. Hva hvis vi ikke kan snakke om service på et generelt nivå, men at effekten av kommunestørrelse varierer ut fra hvilken kanal vi fokuserer på? En gjennomgang av de teoretiske implikasjonene av det vi allerede vet predikerer ulike utfall for de individuelle kanalene.

Hva taler for at enkeltkanaler vil påvirkes ulikt av størrelse?

Dersom forskjellige problemer vil kreve kommuner av ulik størrelse, slik Dahl og Tufte (1973) hevder, er det også realistisk å tenke at disse forskjellene i kommunestørrelse vil føre til variasjon i kvalitet i de ulike kanalene. Utviklingen til et servicetilbud preget av et mangfold av kanaler fører til at offentlig sektor må utnytte ressurser på en bedre måte for å møte utfordringene og oppgavene den står ovenfor. Ellingsen (2010) påpeker at selv om datateknologien gir et stort potensial for effektivisering, kan det samtidig være vanskelig å realisere denne gevinsten fordi ressursene trengs et annet sted. Det er en kjent problematikk at små kommuner sliter med å oppfylle alle kravene til generalistkommunen. Ut fra en slik tankegang bør det være rimelig å anta at å ivareta god service i de tre målte kanalene, i tillegg til servicetorg o.l., kan være for mye å bite over for en liten kommune. Det vil være sannsynlig at mens større kommuner teoretisk sett kan klare å være gode i flere kanaler, vil mange mindre kommuner mangle kapasitet til dette, noe som også har funnet empirisk støtte (Moon, 2002). Ut fra dette vil man kunne avlede at kapasitetshensyn vil føre til at små kommuner har dårligere forutsetninger for å oppnå en høy total servicescore. På den annen side vil tanken om nærhet mellom styrende og styrte kunne tilsi at man i små kommuner har en større treffsikkerhet i forhold til sine innbyggere. Det vil være dermed være sannsynlig at de mindre kommunene på bakgrunn av kapasitetshensyn vil måtte velge et satsningsområde. Det er rimelig å anta at de små kommunene vil score høyt på den formen for service de har satset på. Vi vet at innbyggere i små kommuner i gjennomsnitt er noe eldre og lavere utdannet, og tidligere empiri (Pieterse m.fl., 2008) har vist at kanalene som avhenger av personlig kontakt er de mest populære blant disse gruppene. Telefon er likevel den sterkest foretrukne kanalen. Det er dermed rimelig å anta at små kommuner, på tross av en dårligere helhetlig servicescore, kan score svært godt på service i telefonkanalen.

Det er også andre argumenter som taler for dette. Vi vet også at når det gjelder kanalene som er avhengig av direkte kontakt med bakkebyråkrat vil den personlige og relasjonelle delen av samhandlingen ha mye å si for oppfattet kvalitet (Ellingsen, 2010). Det er rimelig å anta at store kommuner vil kunne tilby dårligere oppfattet tjenestekvalitet innen denne type kanaler, i det flere ansatte og flere henvendelser kan føre til større uoversiktighet og potensielt lengre ventetid. Man bør også kunne anta at sannsynligheten for å bli koblet til rett vedkommende ved første forsøk er høyere i små kommuner enn i store. DIFI-undersøkelsen (2010) viste at små kommuner jevnt over gjorde det bedre enn store, hva gjelder informasjon og kommunikasjon, og i sær hva gjelder å få rett person i kommunen i tale (Monkerud &

Sørensen, 2010). I tillegg vet vi at “*personlighetsintensive*” tjenester (Normann, 1983) påvirkes i større grad av sosiale relasjoner og sosial kapital (Såheim og Fjermeros, 1997, gjengitt i Monkerud og Sørensen, 2010). I mindre kommuner vil det være langt mer trolig at man danner et personlig forhold til den medarbeideren som utfører tjenestene, noe som i seg selv kan føre til en økning i den oppfattede kvaliteten på tjenesten. Det anses derfor som rimelig å anta at store kommuner har et lavere servicenivå innen telefonhenvendelser enn små kommuner.

H₂ Små kommuner yter en større grad av service i møte med sine brukere ved telefonhenvendelser enn store kommuner.

På den annen side vet vi likevel at store kommuner scorer langt bedre enn de små kommunene når det gjelder kompetansenivå og spesialisering. Et høyere antall henvendelser kombinert med lavere turnover-rater taler for at større kommuner også har opparbeidet seg mer erfaringsbasert kunnskap enn små kommuner. Kompetente og velopplærte ansatte, med fartstid i organisasjonen, vil ha gode forutsetninger for å oppfylle kundens forventninger til en kvalitetsopplevelse i kundebehandlingen, selv uten påvirkning fra “*nærhetseffekten*”. Toffler (2003, gjengitt i Ellingsen, 2010) peker på at å være opptatt av brukeren innebærer å være opptatt av bakkebyråkraten, for å sikre at han gjør en god jobb over tid. Vi vet at andelen høyt utdannede som ønsker å jobbe i mindre kommuner er synkende (Synovate-rapport, 2011) og at turnover-raten er vesentlig høyere i små kommuner enn innen større fagmiljøer. Dette kan tolkes som en indikasjon på høyere fornøydhet hos de ansatte i større kommunene enn i de små. Kanskje spesielt for e-posthenvendelser fremstår det som langt mer sannsynlig at kompetanse og profesjonalitet i svaret vil avgjøre oppfattelsen av kvalitet hos mottaker enn om man kjenner vedkommende fra tidligere. Det virker rimelig å fremheve at verdien av “*nærhetseffekten*” ved henvendelse per e-post er diskutabel. For e-postkanalen bør det kunne antas at profesjonaliserings- og rutiniseringseffekter påvirker i en større grad enn “*nærhetseffekten*”. Det kan tale for at det også bør kunne anses som sannsynlig at store kommuner vil ha et bedre servicenivå for e-posthenvendelser enn små kommuner.

H₃ Store kommuner yter en større grad av service i møte med sine brukere ved e-post-henvendelser enn små kommuner.

Samtidig virker det rimelig å anta at små kommuner vil score tilsvarende dårlig innen kanaler basert på selvbetjening. Baldersheim m.fl. (2008:28) begrunner det i et systemkapasitetsperspektiv når de hevder at en velfungerende, brukerorientert nettside langt på vei avhenger av ressurstilgangen i kommunen. Foruten de rent økonomiske ressursene

vektlegger de at det å inkorporere tilsynelatende enkle teknologiske nyvinninger ofte vil medføre et stort behov for en bred mobilisering av kompetanse og ressurser gjennom hele den kommunale organisasjonen, både på det politiske og det administrative nivå. Baldersheim m.fl. (2008) påviser også empirisk at kommunestørrelse har en vedvarende betydning for hjemmesideutbygging. Forfatterne tolker dette funnet som et resultat av en rasjonell tilpasning til det lokale behovet for effektiv kommunikasjon og informasjon, der behovet unektelig vil stige desto større kommunen er. Selv om “stifinnerrollen” tradisjonelt har vært en rolle man forbinder med små kommuner taler empiri både nasjonalt og internasjonalt (Moon, 2002; Baldersheim m.fl., 2008; Haug, 2009) for at den innovative evnen som er nødvendig for å utløse denne rollen i en IKT-sammenheng hovedsakelig er å finne hos de større kommunene. Dette kan knyttes opp til ressurstilgang internt i kommunen, for eksempel gjennom det samspillet mellom faggrupper man ser i en stor organisasjon gir grobunn for nye ideer eller kombinasjon av flere kjente løsninger for nye tiltak (Baldersheim m.fl., 2008:26). Det er også tidligere påvist at større kommuner er mer proaktive og innovative når det gjelder satsning på e-service og selvbetjeningsløsninger (Moon, 2002; Baldersheim m.fl., 2008). Det fremstår som en rasjonell tilnærming til et stort antall brukere og større avstand mellom styrende og de styrte. De store kommunene har dermed mest å tjene på å ha en velutviklet informasjons- og selvbetjeningskanal via nettsiden. På bakgrunn av web-kanalens dynamiske karakteristika og raske utviklingstakt gir den et fortrinn til de kommunene som evner å søke inn i og utnytte en “stifinnerrolle”. Store kommuners økte tendens til proaktiv satsning på innovative løsninger kombinert med deres ressurstilgang gjør det rimelig å anta at større kommuner vil score bedre enn de små kommunene når det kommer til selvbetjeningskanaler. I tråd med kanalens utviklingstakt og det store, delvis uutnyttede, potensialet som ligger i disse selvbetjeningsløsningene er det rimelig å anta at betydningen av størrelse, på bakgrunn av ressurstilgang og innovativ evne, også er vedvarende over tid.

H_{4A} Store kommuner yter en større grad av service i møte med sine brukere ved henvendelser via selvbetjeningsløsninger på kommunens hjemmeside enn små kommuner.

H_{4B} Forskjellene mellom store og små kommuner for henvendelser gjennom selvbetjeningsløsningene opprettholdes over tid.

2.3.1. Alternative forklaringer

Siden vi allerede har en del kunnskap om kommunestørrelse og dens betydning for enkelte

aspekter innen kommunens sammensetning, funksjon og virke vet vi også at det kan finnes noen alternative forklaringer som kan tenkes å påvirke servicegraden i kommunen både totalt sett og på kanalnivå. Jeg vil i hovedsak kategorisere dem i to grupper av påvirkningsfaktorer; trekk ved kommunen og trekk ved befolkningen.

Trekk ved kommunen- tilbudssiden

Jeg har tidligere vist til økonomiens store betydning og sammenheng med kommunestørrelse, men økonomi bør også kunne antas å kunne påvirke servicenivå på en betydelig måte. Vi vet at en kommunes tilgang på økonomiske midler er langt på vei en avgjørende faktor for kommunens systemkapasitet (Dahl & Tufte, 1973; Mouritzen, 2003; Østerud, 2003). Større økonomisk handlekraft tilsier at kommunen rent teoretisk innehar evne til bedre service, både ved å kunne satse mer på servicekanalene som helhet, men i sær ved å ha mulighet til å kunne tilby og utvikle et kvalitetsmessig godt mangfold av kanaler. Der kommuner med lavere økonomisk handlekraft bør kunne antas å måtte prioritere en eller et fåtalls kanaler, er det rimelig å anta at kommuner med større økonomisk handlekraft har økonomisk evne til å skape god kvalitet i alle ledd. Normann (1983) fremhever at det faktum at lønnskostnadene er omtrent de samme i produksjonssektoren og i servicesektoren setter klare grenser for veksten i servicesektoren så lenge produktivitetsutviklingen ikke er i samsvar med utviklingen i produksjonssektoren. Service kan rett og slett bli for dyrt for de minste kommunene.

På den annen side er det kanskje de kommunene med minst økonomisk handlekraft som har mest å tjene på et velutviklet servicetilbud. Innføringen av tanken om brukerorientering, og dermed service, har ikke bare vokst frem for å øke tilfredsheten hos innbyggerne, men er også tenkt som et middel for kostnadsbesparelser for kommunene. Desto flere tjenester som kan flyttes over til selvbetjeningsløsninger, desto mer besparelser er det å hente for kommunene. Man kan dermed se for seg at økonomisk kapasitet i kommunen kan påvirke servicegraden i begge retninger. Dersom vi også innbefatter tanken om forskjellige påvirkningsfaktorer for de forskjellige kanalene er det også rimelig å anta at økonomi kan påvirke ulikt avhengig av hvilken kanal man fokuserer på. Eksempelvis vil man kunne se for seg at en kommune som har måttet prioritere en kanal fremfor de øvrige vil ha store avvik i servicegrad avhengig av kanal, som en konsekvens av økonomien i kommunen. Haug (2009) påpeker også at svak økonomi var en forklarende faktor når det kom til hvilke kommuner som kom på nett først. Gitt at web-kanalen ikke bare er dyr å opprette, men på grunn av rask endringstakt også er dyr

å opprettholde, vil det være rimelig å anta at økonomi kan påvirke web-kanalen også nå som alle kommuner er på nett.

Jeg har tidligere vist til at innbyggere i små kommuner generelt sett viser seg å være mer tilfreds med kvaliteten på de offentlige tjenestene enn innbyggere i de større kommunene. Østre (2010) legger til grunn at denne forskjellen i oppfattet tjenestekvalitet i stor grad kan baseres i at små kommuner har høyere frie inntekter per innbygger enn de store kommuner har. Delte empiriske funn rundt størrelse og tjenestekvalitet gjør at også flere har spekulert i om det reelt sett er andre faktorer som fører til at den beste oppfattede tjenestekvaliteten finnes i de minste kommunene (Monkerud & Sørensen, 2010; Hansen, 2003). Service og tjenestekvalitet har en tett sammenheng, og det er derfor et potensiale for at vi kan oppleve samme effekt når man ser på sammenhengen mellom kommunestørrelse og service. Dermed blir det viktig å kontrollere for effekten den økonomiske tilstanden i kommunen har på servicenivået, for å se om kommunestørrelse i virkeligheten bare er et mellommål for økonomi.

Et annet viktig trekk ved kommunen, som bør kunne antas å påvirke servicenivået både totalt sett og separat for den enkelte kanal, er dens totale areal. I Norge har vi mange kommuner som strekker seg over store områder og der avstandene til kommunesentrum for deler av befolkningen kan være betydelige. Det virker rimelig å anta at denne avstanden vil føre til mer trykk på enkelte kanaler og også føre til et økt behov for effektiv informasjonsspredning via digitale løsninger. Dette vil igjen kunne føre til en satsning på denne typen kanaler, og føre til en høyere oppfattet kvalitet i servicetilbudet totalt sett eller potensielt forskjeller kanalene i mellom. På den ene side kan man tenke seg en situasjon der det store arealet fører til velutviklede kanaler for selvbetjening og informasjon via kommunens hjemmeside. På den annen side kan man også se for seg at publikumstrykket på samtlige kanaler som er målt i Forbrukerrådets undersøkelse blir større. Ved store avstander internt i kommunen kan trykket på ansikt-til-ansikt-møter bli redusert og i større grad overført til både telefon, e-post og internetthenvendelser. Dette kan føre til at antallet henvendelser til kommunen i liten grad styres av størrelse, men reelt er en effekt av stort eller lite areal. Når vi vet at innbyggertallet i de kommunene som spenner over store geografiske områder ofte ikke er de høyeste, er det relevant å kontrollere om effekten størrelse har på det kommunale servicenivå reelt sett er et mellommål for areal.

Trekk ved befolkningen – etterspørselssiden.

Vi vet også at kommunestørrelse ofte er nært knyttet opp til enkelte trekk ved befolkningen. Jeg har tidligere vist til hvordan store kommuner har en fordel når det kommer til å tiltrekke seg høyt utdannet personell. Dette fører til forskjeller i utdanningsnivå, gjennomsnittsinntekter og alder. Monkerud og Sørensen (2010) fremhever disse systematiske forskjellene i befolkningssammensetning mellom store og små kommuner, og peker i sær på at innbyggerne i små kommuner i gjennomsnitt er noe eldre og har lavere utdanning. Tidligere forskning viser at tilfredsheten med tjenestetilbud øker med alder og avtar med utdanning, en effekt Monkerud og Sørensen (2010) forklarer med at denne delen av befolkningen har lavere forventninger til tjenestetilbudet totalt sett. Likeledes er det rimelig å anta at en innbyggerskare med mange høyt utdannede og en lavere gjennomsnittsalder vil ha høyere krav til tjenestetilbudet. Igjen vet vi at servicenivå og oppfattet tjenestekvalitet har mange fellestrekk. Ut fra en tankegang om borgereffektivitet og tilpasning av tjenestene til det brukerne ønsker er det rimelig å anta at disse forhøyde kravene fra innbyggernes side vil presse frem en økning av servicenivået fra kommunens side. Det er derfor rimelig å anta at faktorer som utdanningsnivå og alder på befolkningen kan påvirke servicegraden i kommunen.

Vi vet også at kanalvalg og -bruk påvirkes sterkt av utdanning. Pieteron m.fl. (2008) har blant annet påvist at høyere utdannede anser e-post som et mer hjelpsomt virkemiddel, og har bedre erfaring med hjemmesider enn de med lavere utdanning. De viser også til at høyt utdannede ut fra et ønske om god service og rask tilbakemelding foretrekker å benytte websider som kommunikasjonskanal. Likeledes har Pieteron m.fl. (2008) påvist at lavere utdannede foretrekker de andre kanalene.

Det er også empirisk støtte for at alder påvirker kanalvalg og -bruk. Pieteron m.fl. (2008) fant at mens den eldre delen av befolkningen anser telefonen som den beste og mest økonomiske måten å nå kommunen på, ville den yngre delen av befolkningen velge servicetorget ut fra samme beslutningsgrunnlag. Sammenhengen mellom utdanningsnivå, alder og kanalvalg og -bruk vil kunne føre til forskjeller i servicenivå ut fra en borgereffektivitetstankegang. Dersom en kommune har en vesentlig større pågang i en type kanal enn de andre, er det rimelig å anta at dette vil føre til en satsning på denne kanalen. Dette kan på den ene siden føre til et bedre servicenivå totalt sett ved at bakkebyråkratene i de andre kanalene får mindre tidspress og dermed kan tilby raskere behandlingstid og større

mulighet for individuell tilpasning. På den annen side kan det føre til kvalitetsforskjeller internt kanalene i mellom, ved at en kanal stjeler fokus og midler fra øvrig servicesatsning. I og med at vi vet at sammenhengen mellom utdanningsnivå, alder og kommunestørrelse er såpass sterke blir det uansett viktig å kontrollere for disse forholdene.

Montoya-Weiss m.fl. (2003) fremhever en annen konsekvens av en yngre befolkning, med høy utdanning og gjennomsnittsinntekt. Hun tar i diffusjonsteorien og hevder at adopsjonen og bruk av innovative løsninger er påvirket hovedsakelig av karakteristikker av innovasjonen og brukeren. Forbrukerdiffusjonsforskning viser at de som er først ute med å adoptere nye innovative løsninger generelt er hyppigere brukere av produkter i samme kategori. Både norsk og internasjonal statistikk taler for at erfaring med internett stiger med økende utdanning og lønn, og synker med økende alder. Selv om de digitale skillene er svekket i de senere år, vet vi at det fortsatt er store deler av befolkningen som ikke benytter seg av digitale tjenester ukentlig. Dette er igjen kjent for å påvirke bruk av internettløsninger. Dermed forutsetter Montoya-Weiss m.fl. (2003) at større kunnskap til og erfaring med internett og web generelt kan skape en sterkere følelse av trygghet med kommunens digitale kanaler og redusere den oppfattede usikkerheten eller risikoen knyttet opp mot det. De viser til resultater fra flere studier der bekymringer angående sikkerheten i online tjenester er lavere for kunder med mer utdanning og mer erfaring med internett. Det virker derfor rimelig å anta at trekk ved befolkningen i store kommuner generelt fører med seg en større trygghet ved bruk av online tjenester. Dette vil igjen føre til større benyttelse av disse tjenestene, og en større satsning på denne kanalen i denne typen kommuner. Det virker rimelig å anta at disse trekkene ved befolkningen vil ha en effekt på både hvilke kanaler brukerne velger, utbygging og prioritering av kanaler internt og hvordan brukerne møtes når de benytter kommunens hjemmesider, både i tjenesteomfang, funksjonalitet og servicegrad.

I tillegg vet vi at store kommuner ofte har et større spenn i etnisitet enn de mindre kommunene, delvis på bakgrunn av jobbtilbud, delvis på bakgrunn av tilflytting og integreringspolitikk. Dette påvirker etterspørselsaspektet på flere måter. På den ene siden er det rimelig å anta at trykket på velferdstjenester generelt vil være høyere i kommuner med et større antall 1. generasjons innvandrere. Trykket vil likevel fordele seg mest på servicetorg og/eller internettkanalen, i det språklige barrierer vil begrense benyttelsen av telefon og e-post. I forbrukerrådets undersøkelser letes det ikke etter informasjon på forskjellige språk på kommunenes hjemmesider, men det virker rimelig å anta at med en større andel innvandrere i kommunen vil informasjonsrikheten på kommunens hjemmesider øke. Dette kan bidra til økt

oppfattet servicenivået gjennom den digitale kanalen. På den annen side taler statistikk for at de digitale skillene er sterke når det kommer til innbyggere med en annen etnisk bakgrunn. Dette kan medføre at hoveddelen av pågangen kommer via servicetorgløsninger. Et økt trykk på denne typen løsninger kan påvirke servicenivået både totalt sett, og for den enkelte kanal, ved at begrenset pågang i en kanal kan føre til mindre prioritering av kanalen.

Det er altså mange forhold som kan farge bildet av sammenhengen mellom kommunestørrelse og det kommunale servicenivået. For å få et så korrekt bilde som mulig av hvordan og i hvilken grad innbyggerantall påvirker kvaliteten på hvordan brukerne møtes ved kontakt med kommunen vil jeg derfor kontrollere for både tilbud- og etterspørselsvariablene i mine analyser.

3. Metode

3.1. Problemstilling

Jeg vil innlede metodekapittelet med igjen se på problemstillingen:

“Er det en sammenheng mellom en kommunes størrelse (målt gjennom innbyggertall) og den grad av service den viser i møte med sine brukere?”

Gjennom teorikapittelet har jeg belyst en rekke trekk vi vet varierer på bakgrunn av kommunestørrelse og dratt en kobling mellom disse trekkene og service som begrep. Dette har gitt utgangspunkt for 5 hypoteser om sammenhengen mellom kommunestørrelse og service. I den sammenheng er det viktig å være obs på at operasjonaliseringen av service vil være viktig for utfall og validitet av analysene. Likeledes vil det også være viktig å forstå styrker og svakheter ved dataene som er benyttet og denne måten å måle service på.

3.2. Datamaterialet

Forbrukerrådets kommunale servicetest, 2007.

Forbrukerrådet har siden 2005 gjennomført jevnlige tester av kommunal service, både på generelt nivå og innen ulike serviceområder. Denne oppgaven baseres på testen som er gjort av det kommunale servicenivået i 2007. Forbrukerrådet regnet i 2007 en kommune som en godkjent servicekommune når de fikk hjelp med minst to-tredeler av henvendelsene. Ut fra svartid og tilgjengelighet ble det beregnet en score for den enkelte kanal samt en vektet score for det totale servicenivået. Kommuner med en oppnådd totalscore under 50 poeng ble av Forbrukerrådet definert som kommuner med uakseptabel service.

Ved gjennomføringen av undersøkelsen i 2007 ble samtlige norske kommuner undersøkt og deretter vurdert og rangert etter prestasjonen innen ulike kontaktformer; internett (hjemmeside), e-post og telefon. Totalt sett ble det gjennomført ca. 3000 telefonoppringninger, sendt ut ca. 3000 e-poster og gjennomført over 11000 deltester på kommunenes nettsider. I den direkte kontakten med kommunene presenterte forskerne seg som innbyggere eller som slektninger av innbyggere. Spørsmålene som er blitt stilt er spørsmål som går igjen i innbyggerhenvendelser som f.eks. åpningstidene på SFO, størrelse på vanngbebyret eller når helsesøster er tilgjengelig. Ved hjelp av denne tredelte undersøkelsen

anser Forbrukerrådet at de har testet både servicen, tilgjengeligheten og til dels kvaliteten på servicen.

I den praktiske gjennomføringen ble det på nettsidene til hver enkelt kommune ledd etter 25 konkrete punkter. I tillegg ble det ringt fem likelydende telefoner til hver kommune, og sendt minst fem likelydende e-poster. Dersom to av e-postene ble besvart innen rimelig tid, ble det sendt to nye oppfølgings-e-poster med nye spørsmål. For å få poeng på e-postene, krever Forbrukerrådet svar innen fire virkedager. I beregningen av kommunens servicescore er henvendelsene vektet noe ulikt. Internettsidene utgjør 40 % av totalkarakteren, mens telefonhenvendelsene og e-postene utgjør 30 % hver. I de følgende analysene har jeg laget og benyttet en uvektet indeks, der hver kanal teller 33,3 %. Dette er gjort fordi jeg i mine hypoteser fokuserer på service som et helhetlig konsept der alle tre kanaler veier like tungt. Eventuelle utfall man ville fått gjennom å veie en kanal tyngre enn de andre vil fremkomme når jeg senere analyserer kanalene hver for seg.

Forandringer i den kommunale servicen etter 2007?

I årene som har fulgt har Forbrukerrådet gjennomført flere tester av det kommunale servicenivået, dog ingen så omfattende som testen fra 2007. Den syvende i rekken, og blant de nyeste som foreligger per i dag, ble gjennomført i 2011. Her ble alle 51 kommuner med mer enn 20 000 innbyggere testet. I tillegg ble det gjennom trekning valgt ut 9 kommuner med over 10 000 innbyggere (15 % av kommunene i denne gruppen), 9 kommuner med mer enn 5000 innbyggere (10 % av kommunene i denne gruppen) og 7 kommuner med mer enn 2000 innbyggere (5 % av kommunene i denne gruppen). Kommuner med under 2000 innbyggere ble utelatt fra testen, da Forbrukerrådet anså det som for vanskelig å gjennomføre skjult testing av servicen i så små kommuner. De anså at det var en fare for at kommunens ansatte i de minste kommunene kunne mistenke at det ble gjennomført testing når tilsynelatende ukjente henvendte seg til kommunen.

Ved gjennomføringen av undersøkelsen i 2011 ble det totalt gjort 1216 henvendelser, hvorav 929 av disse ble besvart helt eller delvis. Til sammen ble kommunene testet på 16 konkrete punkter. Det var likevel en hovedvekt av kommunene som ikke tilbød innbyggerne mulighet til å ta kontakt på chat eller SMS. Kommuner som ikke hadde dette tilbudet, fikk til sammen 14 henvendelser. Hovedsakelig ble henvendelsene gjort av ansatte i Forbrukerrådet som agerte som innbyggere i kommunen som manuelt sjekket etter seks punkter på kommunens hjemmesider, sendte fire e-poster og foretok to telefonhenvendelser. I tillegg ble ytterligere to

punkter på kommunens hjemmeside undersøkt gjennom et dataprogram som er utviklet til å lete etter konkrete ting på en nettside.

I undersøkelsen fra 2011 fant man at servicesituasjonen totalt sett var vesentlig bedret fra status i 2007. 6 av 10 kommuner ble da anerkjent som godkjente servicekommuner etter Forbrukerrådets kriterie om en oppnådd totalscore på 67 poeng eller bedre. Forbrukerrådet påpeker likevel i sin forskningsrapport at den høye godkjenningssraten potensielt kan forklares av kommuneutvalget i testen, da tidligere tester har vist en klar tendens til at små kommuner scorer dårligere enn de større. I denne oppgaven er det ikke servicegraden i seg selv som er i fokus, men hvilke forhold som påvirker den. Selv om man fra et forskningsmessig standpunkt alltid ønsker å benytte de nyeste dataene er det flere svakheter ved undersøkelsen fra 2011 som gjør at den ikke er egnet til å fullt ut belyse min problemstilling. I sær er det en stor metodologisk svakhet at det ikke er samlet inn noen data fra de minste kommunene. Dersom undersøkelsen i 2011 hadde vært av samme omfang som dens forgjenger, eller i det minste basert på et representativt utvalg, ville jeg antagelig benyttet den som basis for denne oppgaven. Jeg ønsker likevel å gjøre nytte av den nyeste undersøkelsen, men da som et supplement til resultatene fra analysen av tallene fra 2007. Med kun fire år mellom testene er tidsdifferansen mellom undersøkelsene reelt sett relativt liten, men legger man den raske utviklingstakten innen IKT til grunn er fire år lang tid. Når jeg nå velger å benytte dataene fra 2011 i en grunnere analyse så er det kun for å benytte resultatene som en indikator på om det er grunn til å tro at påvist sammenheng mellom størrelse og web fra 2007 fortsatt eksisterer i 2011. Det gir meg blant annet en verdifull indikasjon på om utviklingen innen IKT i løpet av disse fire årene kan ha utjevnet forskjellene kommunestørrelsene i mellom.

Denne oppgaven baseres på allerede innsamlede data, uthentet fra kommunedatabasen til Norsk Samfunnsvitenskapelig Database (NSD). Tilgang til databasen og tillatelse til å benytte disse dataene er gitt på bakgrunn av skriftlig søknad til NSD. Datamaterialet som gir utgangspunkt for min avhengige variabel er originalt innhentet av Forbrukerrådet, men er også gjort tilgjengelig gjennom NSD. Korte oppsummeringer av undersøkelsene finnes tilgjengelig på Forbrukerrådets nettsider, ved behov for mer utfyllende info har dette blitt innhentet gjennom kontakt med Forbrukerrådets representanter via telefon og e-post. Denne type informasjon er tilgjengelig for alle ved forespørsel til Forbrukerrådet. Analysene i denne oppgaven er basert på undersøkelsen av kommunal service gjennomført av Forbrukerrådet i 2007. I tillegg er det supplert med en grunnere analyse av undersøkelsen av kommunal service gjennomført av Forbrukerrådet i 2011. Datamaterialet for denne analysen er tilsendt direkte

fra Forbrukerrådets representanter etter forespørsel, og forutsettes tilgjengelig for alle. Verdier for de uavhengige variablene er uthentet fra NSDs kommunedatabase og er tall innhentet gjennom KOSTRA. Da det ikke finnes verdier for alle benyttede variabler fra 2011 er 2007-verdiene for de uavhengige variablene benyttet også i analysen av dette datasettet. I en kommunal kontekst vet vi at demografiske endringer skjer sakte, og det er derfor liten grunn til å tro at dataene fra 2007 er utdatert i forhold til situasjonen i norske kommuner per 2011.

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet er et spørsmål om hvorvidt resultatene er konsistente og nøyaktige (Midtbø, 2007). Midtbø fremhever at det kan påvirke reliabiliteten i analysene dersom statistikkbyråene endrer innsamlingsrutiner fra et år til et annet. Forskjellene mellom undersøkelsene fra 2007 og 2011 er store, og selv om innsamlingen i seg er skjedd på tilnærmet lik måte er forskjellene mellom undersøkelsene så store at reliabiliteten av resultatene vil falle ved å forsøke direkte å sammenligne dem. En tydeliggjøring av forskjellene mellom undersøkelsene fremkommer av tabellen under:

Testtidspunkt	Mars – juni 2007	Juli – oktober 2011
Antall kommuner testet	431	76
Andel av kommunene	100 %	17 %
Antall henvendelser totalt	32040	1216
Kommunikasjonskanaler inkludert i totalkarakter	Telefon, e-post, webside	Telefon, e-post, webside, chat/SMS
Henvendelser telefon	5	2
Henvendelser e-post	5 + 2 oppfølgerspm.	4
Henvendelser internett	25	8
Henvendelser chat	0	2
Totalt antall testpunkter	37 henvendelser som gir grunnlag for vurdering av 47 testpunkt.	16 henvendelser som gir grunnlag for vurdering av 16 testpunkt.
Poenggradering	0 – 5 poeng for hvert testpunkt. Testpunkt er vektet ulikt. Totalscore omregnet til uvektet versjon i analysene.	Forskjellig gradering og vekting både internt i kanalene og kanalene imellom.
Kriterium for poeng internett	Info må finnes innen	Info må finnes innen to

	halvannet minutt for å oppnå poeng. Vekting av testpunkt varierende fra 2 – 6 % av totalscore for kanalen.	minutter for å oppnå poeng. Poenggradering etter informasjonsrikhet. Alle punkt vektet likt.
Testmåte internett	Manuelt, to forskjellige testere på to forskjellige tidspunkt. Dersom sidene ikke har fungert ved første forsøk, er det forsøkt en gang til ved en annen anledning av hver tester.	Manuelt for 6 av 8 punkt. 2 av 8 punkt er testet gjennom et dataprogram som er utviklet til å lete etter konkrete ting på en nettside. Der programmet ikke fant info ble det gjennomført en ekstra manuell test av punktene.
Kriterium for poeng e-post	Svar innen 4 virkedager, poenggradering etter svartid og svarkvalitet.	Svar innen 5 virkedager, gradering etter svartid og svarkvalitet. For full score kreves svar innen 24 timer.
Kriterium for poeng chat/SMS	Ikke testet	Svar innen 10 minutter kreves for å få poeng. Gradering av svar ut fra kvalitet på svaret og svartid. To kommuner har fått minuspoeng for å ha chat-løsningen, men aldri være pålogget. Lik score for kommuner som ikke tilbyr løsningen og for de som ikke svarer innen makstid.
Kriterium for poeng telefon	Poenggradering etter innhold i svaret. Poengreduksjon for å måtte ringe tilbake. Testpunktene er vektet ulikt. 15 % av totalsummen	Poenggradering etter innhold i svaret. Poengreduksjon for å måtte ringe tilbake. Poenggradering etter innhold i svaret. De to testpunktene

	avgjøres av om telefonen settes over til rett instans. Ingen vurdering av svartid.	er vektet likt. Ingen vurdering av svartid.
--	--	--

Det er altså betydelige forskjeller i både totalomfang av undersøkelsen, utvalg av kommuner og henvendelsestema. Telefonhenvendelsene i 2007 og 2011 omhandler vidt forskjellige tema og poengvurdering er gjort utfra svært ulike kriterier. I 2007 vektla man i stor grad at man ble satt til rett instans, og ga eksempelvis poengtrekk dersom de kun fikk telefonnummeret til riktig vedkommende fremfor å bli satt over. I 2011 har man latt den ansatte ved sentralbordet selv velge om de ville svare eller sette telefonen videre. Gradering av poeng er gjort utfra kvalitet i svaret, ikke ut fra om man blir koblet til rett vedkommende eller ei. Både i 2007 og 2011 er det gitt trekk dersom man har måttet ringe tilbake for å få svar. E-posthenvendelsene omhandler heller ikke samme tema i 2011 som i 2007. Svarene vurderes likevel etter relativt like kriterier, der både svartid og svarkvalitet er avgjørende for poengscore. Kravet om svar innen 24 timer for full score er likevel nytt i 2011. Tilsvarende kriterie ble ikke satt i 2007. Chat/SMS ble ikke testet i 2007, men er vektlagt noe i 2007scoren gjennom en 5 % vekting av muligheten for interaktiv kontakt med kommunerepresentant innarbeidet i testpunktene for internettkanalen. Internetthenvendelsene sammenfaller på enkelte punkter i 2007 og 2011. Testen i 2007 er dog av et vesentlig større omfang enn 2011 versjonen. Tilgjengelighet av og mulighet for elektronisk barnehagesøknad, priser for tekniske tjenester og politisk info er testet i begge undersøkelsene. I tillegg bør det nevnes at enkelte henvendelser er testet gjennom andre kanaler i 2011 enn 2007, dette gjelder blant annet åpningstider for helsestasjon og henvendelser om hjelpemidler.

Endringen i undersøkelsesfelt, poenggradering og henvendelsesomfang gjør at reliabiliteten i å direkte sammenligne undersøkelsene fra 2007 og 2011 er lav. Den interne validiteten kan diskuteres, i det man bør kunne hevde at undersøkelsene måler samme fenomen. Samtidig er det inkludert en helt ny kanal i undersøkelsene fra 2011. I 2007 var denne kanalen kun en brøkdel av scoren under internettdimensjonen. Dette er et problem jeg unngår ved å ikke analysere totalscoren i 2011. Den eksterne validiteten kan likevel kritiseres uavhengig av dette. Å utelukke de minste kommunene i en undersøkelse for siden å benytte undersøkelsen til å analysere effekt av størrelse gjør at validiteten for kommunene utenfor utvalget er begrenset. På bakgrunn av de store forskjellene undersøkelsene i mellom benyttes kun undersøkelsen fra 2011 som en indikator på om den påviste effekten i 2007-analysene

fremstår som vedvarende over tid. Resultater påvist gjennom analysene av 2011-tallene bør dermed ikke tillegges noen vekt utover denne indikatorrollen. Analysene av 2007-tallene baseres på populasjonen som helhet og er reelle funn i populasjonen. De har dermed sterk ekstern validitet.

Gjennom å basere oppgaven på allerede innhentede data fra flere forskjellige kilder er det et potensiale for at målefeil kan påvirke resultatene. I sær ved Forbrukerrådets undersøkelse fra 2007, der det er innhentet over 32 000 datapunkter, er det sannsynlig at det kan forekomme målefeil. Jeg anser det likevel som usannsynlig at dette har forekommet i en slik utstrekning at det har påvirket resultatene i særlig grad.

Objektivitet versus subjektivitet

I denne oppgaven legger jeg til grunn en forståelse av service som grad av brukerorientering. I brukerorienteringstankegangen ligger det et fokus på at *“tjenestene skal være tilgjengelige, tilbud skal være individuelt tilpasset, være samordnet, helhetlig og koordinert og brukerne skal få medvirke når de planlegges, utformes, gjennomføres og evalueres”* (Kjellebold, 2006, gjengitt i Ellingsen, 2010:13). Det er denne forståelsen av brukerorientering jeg legger til grunn for denne oppgaven. Grad av service er operasjonalisert etter hvordan brukerne møtes når de kontakter kommunen vedrørende lett tilgjengelig informasjon og regelstyrte tjenester, som ikke krever skjønnsmessige avgjørelser eller lengre saksbehandling. Dette gjør at det vil bli den tekniske siden av servicen, slik Ellingsen (2010) beskriver den, som veier tyngst. Det vil si at det i vurderingen av service i datamaterialet ikke er målt den potensielle verdien av den funksjonelle siden av samhandlingen mellom bruker og kommune, *“hvordan”* man møtes av bakkebyråkraten. Grad av service vurderes her ut fra om man ut fra objektive kriterier får et svar som i tilstrekkelig grad svarer på det henvendelsen gjelder innen en akseptabel tidsperiode.

Denne operasjonaliseringen av servicebegrepet er basert i den mangelen vi har når det gjelder forskning på service som en objektiv, kvantifiserbar størrelse. Tidligere forskning innen service er hovedsakelig gjennomført med et undersøkelsesdesign der innbyggernes subjektive meninger om den oppfattede tjenestekvaliteten har vært i fokus. Forbrukerrådets undersøkelser er særegne i så måte. Datamaterialet er ikke egnet til å si noe om hvordan størrelse påvirker subjektivt oppfattet servicekvalitet, i det grad av service her kun er vurdert ut fra objektivt målbare kriterier. Gjennom de testpunktene som Forbrukerrådet (se vedlegg 1 og 2) har undersøkt i sine tester av den kommunale servicen er det vektlagt tilgjengelighet og

kvalitet på informasjonen i samtlige kanaler. Poenggivning er gradert og baseres på en kombinasjon av innhold i svaret som er mottatt, svartid, og innsatsen som måtte gjøres av bruker for å få dette svaret. Eksempelvis er det gitt trekk i poeng dersom man måtte ringe kommunen flere ganger for å få svar. Det er også gitte krav for svartid for å oppnå full score. Dette er i tråd med brukerorienteringsforståelsen av service, der brukeren er målestokken for god service. Desto raskere tilgjengelig korrekt informasjon er for bruker, desto bedre service.

Det bør likevel påpekes at denne måten å definere og måle service på skiller seg noe fra tidligere undersøkelser gjort i Norge. Jeg har tidligere vist til de tette koblingene som finnes mellom tjenestekvalitet og service. Mye av den tidligere forskningen som finnes innen tjenestekvalitet, i sær innen kommunesektoren, baserer seg på subjektive vurderinger fra innbyggerne i kommunen. Gjennom spørreskjemaer og/eller intervjuer er innbyggerne i kommunen forespurt om hvordan de oppfatter den kommunale tjenesteytingen. Dette vil jeg beskrive som en tilnærming der den funksjonelle siden av service, eller “*hvordan*”- aspektet slik Ellingsen (2010) beskriver det, vil veie tyngst. I teorikapittelet viser jeg til flere studier der man har funnet støtte for at innbyggere i små kommuner er mer fornøyde med tjenestetilbudet og –kvaliteten i kommunen, enn innbyggere i store kommuner. Jeg har siden dratt en kobling mellom disse funnene og “*nærhetseffekten*”. Disse studiene beskriver i stor grad subjektivt oppfattet kvalitet på tjenestene eller servicen. I undersøkelsene Forbrukerrådet har gjort har de forsøkt å skape objektive kriterier for service. Testene av den kommunale servicen er gjort uten at kommunene var kjent med at testing ville skje. Informasjonen er innhentet av ansatte i Forbrukerrådet som er satt til å forholde seg til objektive kriteriene for poengvurdering. Dette gjør at man må være observant når man forsøker å sammenligne disse funnene med tidligere forskning. Der tjenestekvalitet er studert gjennom subjektive vurderinger fra innbyggerne kan f.eks. respondentene ofte være farget av trekk ved bakkebyråkraten og hvordan vedkommende fremstår, høflighet, toneleie og om vedkommende virker oppriktig interessert i å hjelpe. Slike undersøkelser gir begrenset innsikt i hvordan tjenester objektivt står i forhold til hverandre kommunene imellom. I en objektiv vurdering vil man forholde seg til faktorer som lettere kan måles kvantitativt, slik som svartid, om informasjon finnes eller ikke eller om informasjonen er tilstrekkelig til å svare på brukerens henvendelse.

Det er likevel viktig å være observant på at et slikt undersøkelsesdesign utelukker muligheten for å uttale seg om hvordan servicen subjektivt oppfattes. Det bør likevel fremheves at det heller ikke i Forbrukerrådets undersøkelser vil være 100 % objektivitet i vurderingene, i det

alle poenggraderinger er gjort av mennesker. Dette undersøkelsesdesignet gjør resultatene av mine analyser i liten grad kan sammenlignes med resultater fra slike subjektivt målte undersøkelser. Selv om det potensielt kan anses som en svakhet ved datamaterialet at ikke den funksjonelle siden av samhandlingen er tillagt vekt kan det på den annen side sees på som en styrke for forskningsfeltet som helhet. Det er gjort mye forskning på sammenheng mellom oppfattet tjenestekvalitet og størrelse, og påvist sammenhenger mellom disse. Dette er sammenhenger jeg ut fra min modell ikke har grunnlag til å måle. På den annen side er det gjort lite forskning på sammenhengen mellom størrelse og objektivt målt service. Lignende operasjonalisering av servicekvalitet er brukt i enkelte internasjonale studier for å måle tilfredshet i serviceleveransen (Teerling og Pieterse, 2009). Der er det likevel benyttet litt andre måleenheter. Teerling og Pieterse har blant annet også sett på åpningstider, ventetid, tilgjengelighet og informasjon.

I et større perspektiv vil jeg hevde at ut fra det brede omfanget service har som begrep i hverdagstalen vil man behøve å se undersøkelser av objektiv og subjektiv art i sammenheng for å gi et helhetlig bilde av kommunestørrelse og service. Likevel vil jeg fremheve at mine analyser kunne gi et supplerende perspektiv til den forskningen som allerede finnes innen subjektivt målte undersøkelser.

Folketall som et mål på kommunestørrelse

Jeg har valgt å benytte innbyggertall som mål på kommunestørrelse. Det er adskillige måter størrelse kan måles på, men innbyggertall fremstår som det mest relevante når man studerer service. Det virker rimelig at antall brukere kommunen må rette sine tjenester inn mot er det mest kurante målet når man ønsker å måle servicegrad i møtet med nettopp disse brukerne. Kjær og Mouritzen (2003) har diskutert bruk av folketall som mål på kommunestørrelse, og konstaterer at det langt på vei er en konvensjon innen forskningsfeltet å benytte dette målet (Mouritzen og Kjær, 2003:26). Blom-Hansen m.fl. (2006) påpeker derimot at de anså folketall alene som utilstrekkelig når de studerte konsekvensene av kommunalreformen i Danmark. De valgte derfor også å inkludere urbaniseringsgrad og areal i sine undersøkelser. Jeg har derfor valgt å benytte areal som en kontrollvariabel i analysene. Forøvrig anser jeg at eventuelle effekter av urbaniseringsgrad vil fanges opp gjennom kontrollvariablene som beskriver trekk ved innbyggerne.

Utvalg av kontrollvariabler

Ut fra de hypotesene som er formulert har jeg valgt ut et bredt spekter av kontrollvariabler for å sørge for at de påviste effektene av størrelse er reelle. Det er i denne sammenheng valgt ut kontrollvariabler både ut fra hva som er benyttet i tidligere forskning, samt ut fra forhold som tidligere har vist seg å henge sammen med størrelse. Kontrollvariablene kan deles i to kategorier. Blant de som måler trekk ved etterspørselssiden i kommunen har jeg valgt ut alder, utdanning, etnisk bakgrunn og inntekt. Disse er også ment til å representere heterogeniteten i kommunen. Blant de variablene som er inkludert for å angi trekk ved tilbudssiden i kommunen har jeg valgt frie inntekter og netto driftsresultat, begge angitt per innbygger. Disse målene er gjengse mål på den økonomiske situasjonen i kommunen, og er blant annet benyttet av Baldersheim m.fl. (2003). Disse er ment til å måle henholdsvis den økonomiske situasjonen som helhet og den økonomiske styringsevnen i kommunen. I det servicenivået er målt på et gitt tidspunkt innen et regnskapsår er det kun benyttet tall fra dette året i analysene, i motsetning til gjennomsnittsresultat over tre år slik Baldersheim mfl. (2003) taler for. I tillegg har jeg valgt å kontrollere for effekten av kommunestørrelse, målt i areal.

Utelatte kommuner

Oslo kommune er utelukket fra begge datasettene på grunn av forskjeller i ansvarsfordeling, kontaktsenter osv. på bakgrunn av bydelsløsninger. I tillegg er en kommune utelatt fra analysene av 2007 dataene på grunn av manglende verdier på enkelte av variablene.

4. Empiri

4.1. Univariate analyser

Ved gjennomføring av univariate analyser er det svært tydelig at den sentrale uavhengige variabelen, størrelse målt gjennom folketall, preges av et enormt spenn i verdier hos enhetene. Dette tydeliggjøres gjennom et standardavvik på 18789 innbyggere, hele 2 ganger gjennomsnittet og nær 5 ganger medianen. Det er ingen hemmelighet at Norges kommunestruktur er unik, med mange små kommuner, kombinert med noen veldig store som drar opp gjennomsnittet. Dette spennet i verdiene gir potensiale for problematikk i de videre analysene, og variabelen er derfor blitt transformert gjennom en logaritmisk transformasjon. Den originale folketallsvariabelen er derfor kun blitt benyttet til å lage variabler for etterspørsel- og økonomiaspektene angitt per innbygger. Alle analyser baserer seg på den transformerte folketallsvariabelen og må derfor tolkes ut fra denne forståelsen.

Tabell 4.1.1. Univariat analyse uavhengig variabel (frekvenser), 2007. Antall innbyggere, N = 429

	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik
Folketall, original variabel	9630.63	4435.00	18788.73
Folketall etter logistisk transformasjon	3.67	3.64	.48

Tabell 4.1.2. Univariat analyse uavhengige variabel og kontrollvariabler (frekvenser), 2007. N = 429.

	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik
Folketall etter logistisk transformasjon	3.67	3.64	.48
Kommunens areal i km ²	753.16	469.00	899.18
Frie inntekter pr innbygger i 1000 kr.	35.59	33.42	8.70
Netto driftsresultat pr innbygger i 1000 kr.	1.59	.99	7.24
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år.	39.90	40.10	2.40
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kroner.	263766.36	259400.00	28086.57
Prosentandel av innb. med universitetsutdannelse	14.21	13.56	3.93
Prosentandel av innb. som er ikke-vestlige innvandrere, 1. generasjon.	2.97	2.61	1.98

Variabelen som angir et alternativt mål for størrelse i denne sammenheng, kommunens flateinnhold i kvadratkilometer, preges også av et stort spenn i verdiene. Et gjennomsnitt på

753 km² sier lite om hva som er en typisk verdi, tatt i betraktning at standardavviket for variabelen er større enn gjennomsnittet. Medianen for variabelens verdier angir at mer enn halvparten av de norske kommunene har et flateinnhold som er vesentlig mindre enn gjennomsnittet, og halvparten så store som standardavviket.

En annen gruppe variabler som preges av stort spenn er målene for økonomisk resultat, sett per innbygger. Gjennomsnittsverdien for netto driftsresultat er kr. 1599,1 kr. Medianen viser likevel at svært mange av kommunene ligger lavere enn dette, i det medianverdien er 998,1 kr. Standardavviket på variabelen viser at avvikene fra gjennomsnittsverdien er store i begge retninger.. Et standardavvik på kr. 7243,6 indikerer at enkelte kommuner har et vesentlig høyere netto driftsresultat per innbygger enn det som antydes av medianen og gjennomsnittet. Et standardavvik på 7 ganger størrelsen av medianen og 4 ganger gjennomsnittsverdien er et klart og tydelig bevis på at det er stor varians i verdiene når det kommer til den enkelte kommunes netto driftsresultat.

I analysene har jeg også inkludert et annet mål for den økonomiske situasjonen i kommunen, de frie inntektene. Her kan man se at det er vesentlig større grad av samsvar mellom gjennomsnitt og medianverdiene. Gjennomsnittlig verdi for frie inntekter er kr. 35596,1 per innbygger, mens medianen er noe lavere med kr. 33428,2 per innbygger. Standardavviket på kr. 8702,6 for denne variabelen indikerer likevel at enkelte kommuner har frie inntekter som avviker endel fra disse målene.

Det er også et visst spenn i verdiene hva gjelder trekk ved kommunens befolkning som helhet. Dette gjelder i sær variabelen som angir andel av befolkningen som har universitetsutdanning og i variabelen som angir andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn. Her er gjennomsnitts- og medianverdien relativt like, mens standardavvikene er noe større. Dette indikerer at spennet i variablenes verdier er noe større enn hva gjennomsnitt og median antyder. Det er relativt små avvik i verdiene når det gjelder gjennomsnittsalder for befolkningen og gjennomsnittlig inntektsnivå for kommunens innbyggere. For begge disse variablene er det kun små avvik mellom gjennomsnittet og medianen, og standardavviket er relativt lavt.

Tabell 4.1.3. Univariat analyse avhengige variabler (frekvenser), Kommunal service 2007. N = 429.
 Variasjon i variablene; 0 – 100 poeng.

	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Min.	Max.
Kommunal service, totalpoeng (vektet)	61.4	61.9	10.6	26.4	88.0
Kommunal service, totalpoeng (uvektet)	62.2	62.6	10.8	28.3	88.0
Kommunal service, websider (totalsum)	54.7	56.0	15.2	0	89.0
Kommunal service, e-post (totalsum)	54.7	56.0	19.3	8.0	97.0
Kommunal service, telefon (totalsum)	77.3	77.0	18.3	15.0	100

Generelt sett ser vi at gjennomsnittskommunen har et servicenivå vurdert av forbrukerrådet som over middels, i det både gjennomsnittsverdien for det totale servicenivået ligger over 60. Et standardavvik på 10 poeng viser likevel at det er et visst spenn i verdiene. Det samme ser vi reflektert i medianverdien, der det vises at halvparten av kommunene har en verdi over gjennomsnittet. Vurderingen av det totale servicenivået er en vektet indeks av de tre øvrige variablene. Analysen av disse viser at variansen i disse variablene er større enn hva totalsummen reflekterer.

Tallene er relativt identiske for web- og e-postkanalen. Gjennomsnittsverdien er for begge disse kanalene over middels, med en gjennomsnittsscore på ca. 55 poeng. Medianen ligger noe høyere og viser at halvparten av kommunene har oppnådd en bedre score på begge disse kanalene enn hva gjennomsnittskommunen har. Generelt scorer kommunene vesentlig bedre på telefonservice. Gjennomsnittsverdien er hele 22 poeng bedre for måten kommunen møter sine innbyggere på gjennom telefon enn hva scorene tilsier for servicetilbudet brukerne møter gjennom de andre kanalene.

Standardavvikene er relativt betydelige for samtlige kanaler. Det største spennet i verdiene ser det ut til at vi finner innen e-post, med telefonkanalen rett bak. Et standardavvik på mellom 18 og 19 poeng avdekker at variansen i servicenivået innenfor de enkelte kanalene er vesentlig større enn hva totalsummens standardavvik skulle tilsi. Det er fristende å antyde at tallene indikerer et skille mellom personlige og ikke-personlige tjenester, i det telefonkanalen scorer vesentlig bedre enn de øvrige i tillegg til at scorene for web og e-post ser relativt identiske ut. Jeg vil se nærmere på dette i de bivariate analysene.

4.2 Bivariate analyser

Tabell 4.2.1.: Bivariat korrelasjonsanalyse (Pearson's r) alle variabler, 2007. $N=429$.

Uthevede tall signifikant på 0.01 nivå, tall i kursiv signifikante på 0.05 nivå.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1 Kommunal service, totalpoeng vektet	1												
2 Kommunal service, totalpoeng uvektet	.993	1											
3 Kommunal service, internett	.657	.564	1										
4 Kommunal service, e-post	.603	.648	.087	1									
5 Kommunal service, telefon	.570	.613	.075	.018	1								
6 Folketall etter logistisk transformasjon	.284	.232	.499	.027	-.032	1							
7 Kommunens areal, i km ²	.028	.036	-.028	.051	.033	-.090	1						
8 Frie inntekter per innbygger, i 1000 kroner	-.224	-.183	-.400	-.023	.033	-.801	.140	1					
9 Netto driftsresultat per innbygger, i 1000 kroner	.003	.002	.002	.031	-.031	-.183	.023	.272	1				
10 Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	-.128	-.093	-.287	.002	.071	-.518	.142	.520	-.060	1			
11 Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kroner	.186	.148	.349	.010	-.039	.572	-.323	-.430	<i>.110</i>	-.668	1		
12 Prosentandel av befolkningen med universitetsutdanning	.218	.182	.354	.020	.007	.609	-.033	-.411	.025	-.435	.616	1	
13 Prosentandel 1. gen. Ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.197	.163	.324	.030	-.013	.599	-.224	-.409	-.023	-.386	.515	.478	1

Korrelasjonsmatrisen viser at flere av variablene har en vesentlig grad av samvariasjon. For det første finner vi sterk samvariasjon mellom den totale kommunale servicegraden og servicegraden innenfor de enkelte kanalene for service. Dette er relativt naturlig når vi vet at variabelen for den totale servicegraden er en vektet indeks av disse tre servicevariablene. Det gjør det også logisk at telefon og e-post har en lavere korrelasjonskoeffisient med totalservicen enn websidene, da websidene er vektet tyngre i totalen enn de to andre kanalene. Det er likevel desto mer interessant at verken e-postservice eller telefonservice viser seg å korrelerere med måten kommunens innbyggere møtes på gjennom kommunens webtjenester.

Vi kan derimot se at det er en positiv samvariasjon mellom kommunens størrelse og det totale servicenivået. En pearson's r på .284 indikerer en tendens til at desto større kommune, desto bedre oppnådd servicescore.

Siden vi vet at totalservice er en indeks av servicescore i tre ulike kanaler er det rimelig å anta at denne sammenhengen er vesentlig sterkere i en av disse. Korrelasjonsmatrisen viser ingen signifikant samvariasjon mellom størrelse og servicenivå verken via telefon eller e-post. Den finner likevel at det er en sterk positiv korrelasjon mellom størrelse og den servicen innbyggerne i kommunen møter ved bruk av kommunens websider. En pearson's r på .499 viser en tendens til at desto større kommune, desto bedre oppnådd servicescore hva gjelder kommunenes web-baserte tjenester.

Vi ser også at den antatte sammenhengen jeg påpekte mellom web-basert service og e-postservice i forbindelse med de univariate analysene viser seg å være tilfeldig. Tvert om ser det ikke ut til at servicescorene i den enkelte kanal har noen sammenheng med de øvrige kanalene, i det de ikke har noen signifikante korrelasjonseffekter med hverandre, uavhengig variabel eller kontrollvariabler.

Gjennom korrelasjonsmatrisen avdekkes også sterke sammenhenger mellom den uavhengige variabelen og de utvalgte kontrollvariablene. Innenfor kontrollvariablene som er inkludert i analysene ut fra en etterspørselshypotese finner vi flere påvist signifikante samvariasjoner. Den bivariate analysen finner at store kommuner ofte har en større andel innvandrere, flere universitetsutdannede og en høyere gjennomsnittsinntekt blant sine innbyggere enn små kommuner. I tillegg finner vi en omvendt korrelasjon mellom gjennomsnittsalder i kommunen og størrelse. Substansielt sett vil dette si at vi ser en tendens til at desto større kommuner, desto lavere gjennomsnittsalder i kommunen, og vice versa.

Det er likevel innen kontrollvariablene som er inkludert ut fra en økonomihypotese at vi finner den sterkeste korrelasjonskoeffisienten. Frie inntekter viser seg å ha en svært sterk korrelasjon med størrelse. En pearson's r på $-.801$ tilsier at det er svært sannsynlig at desto større kommunen er, desto mer synker de frie inntektene per innbygger, og vice versa.

Størrelse er også korrelert med netto driftsresultat. Korrelasjonsmatrisen viser en svak, negativ samvariasjon mellom størrelse og netto driftsresultat. I praktiske termer ser vi altså en svak tendens til at med stor størrelse følger lavere netto driftsresultat, og vice versa. Dette er i tråd med resultatene vi får i korrelasjonsanalysen av frie inntekter og deres samvariasjon med de andre variablene. Mens frie inntekter samvarierer sterkt med flere av de andre variablene har netto driftsresultat kun signifikante korrelasjoner med frie inntekter og størrelse. Når det gjelder økonomivariablene ser vi at den interne samvariasjonen mellom dem er signifikant, men på langt nær så sterk som samvariasjonen mellom flere av etterspørselsvariablene (.272). De to økonomiske variablene er forskjellige av natur, og det er derfor i og for seg logisk at de ikke er sterkere korrelert enn hva analysen avdekker. Mens frie inntekter kan anses som et mål på den generelle økonomiske situasjonen i kommunen er netto driftsresultat først og fremst et mål som angir hvor godt økonomien i kommunen styres. Det er et kjent faktum i Norge at de minste kommunene ofte er de rikeste. Forskjellene forsterkes ytterligere av et omfordelingsprinsipp fra staten som til en viss grad favoriserer de små kommunene.

Generelt kan vi si at tallene tyder på at kommunestørrelse er nært relatert til både utdannings- og inntektsnivå og alders- og folkesammensetning. I praktiske termer virker dette logisk med utgangspunkt i teori og viten om størrelse som viktig for utvikling/ivaretagelse av sterke fagmiljøer i kombinasjon med utflyttingsproblematikk blant unge i små kommuner. Det fremstår også som logisk at større kommuner har anledning til å ta imot flere innvandrere enn små kommuner, og at dette i kombinasjon med de øvrige forholdene vil bidra til å øke andelen ikke-etniske innvandrere i de større kommunene. Sammenhengen mellom økonomivariablene og størrelse peker også i samme retning. Ved høyere gjennomsnittsalder, færre innvandrere, færre universitetsutdannede og lavere gjennomsnittsinntekt viser analysen klare tendenser til større andel frie inntekter per innbygger. Dette er alle forhold som er knyttet opp til størrelse, underbygget av at frie inntekter også stiger ved synkende innbyggerantall. Hovedsakelig ser vi dermed at de sterke korrelasjonene med kontrollvariablene underbygger at det finnes betydelige sammenhenger mellom disse og kommunestørrelse.

Når vi kjenner til sammenhengen mellom den uavhengige variabelen og kontrollvariablene er det derfor ikke overraskende at vi også får signifikante korrelasjoner mellom servicegrad og enkelte av kontrollvariablene. Ut fra analysene kan vi se at samtlige kontrollvariabler som har en signifikant korrelasjon med størrelse også korrelerer symmetrisk med totalservice og web-basert service. Det er ingen korrelasjon mellom kontrollvariablene og de øvrige servicekanalene. Analysen viser også at det ikke er noen signifikant samvariasjon mellom kommunens areal og servicescorene, verken totalt sett eller med den enkelte kanal. Analysen avdekker heller ingen signifikant korrelasjon mellom kommunens netto driftsresultat og den måten den møter sine innbyggere på.

I og med at sammenhengen mellom kontrollvariablene og den uavhengige variabel er såpass sterk gjør videre analyse interessant. I den sammenheng er det desto mer aktuelt å benytte multivariate analyser for å se hva som er den reelle effekten av kommunestørrelse. Det at korrelasjonene variablene i mellom er såpass sterke er i seg selv et argument for å teste modellen gjennom regresjonsanalyse. Siden korrelasjonskoeffisientene mellom enkelte av kontrollvariablene og kommunestørrelse er såpass sterke finnes det et teoretisk potensiale for multikollinearitetsproblematikk. Jeg vil derfor kontrollere for dette ved å inkludere VIF-test i regresjonsanalysene.

4.3. Multivariate analyser

*Tabell 4.3.1. Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Total kommunal servicescore, uvektet, 2007. Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=429. Variasjon i avhengig variabel 0 – 100.*

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	.149
Kommunens areal i km ²	.081
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	-.073
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	.049
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.093
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kr.	.067
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdannelse	.039
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.045
Justert r^2	.049
F-verdi	3,741 **

Høyeste rapporterte VIF-verdi	4,732
-------------------------------	-------

Regresjonsanalysen finner ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og den totale uvektede servicegraden hos kommunene. Ei heller har noen av de 7 kontrollvariablene en signifikant påvirkning på servicegraden totalt sett. Størrelsesvariabelen viser en viss sammenheng, men påvirkningen er begrenset i det signifikansen for sammenhengen er .148. I mine analyser ser jeg på nær samtlige kommuner i Norge (2 kommuner utelatt). Signifikans er hovedsakelig viktig å analysere når man ønsker å generalisere fra et utvalg til en populasjon. Funn er dermed reelle funn for hele populasjonen, ikke et utvalg, noe som gjør signifikansverdien mindre viktig. Dette gjør at man på tross av en lav signifikans for modellen totalt sett kan si at modellens forklaringskraft er signifikant, dog svært begrenset. Kun 4,9 % av variasjonen i den avhengige variabelen kan forklares ved hjelp av mine uavhengige variabler. Nærest et godkjent signifikansnivå er størrelsesvariabelen og arealvariabelen, med en signifikans på henholdsvis .148 og .126. Den høyeste rapporterte VIF-verdien i modellen er 4,732, noe som antyder at multikollinearitet ikke er et problem variablene i mellom.

*Tabell 4.3.2 Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal servicescore, websider, 2007. Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=429.*
Variasjon i avhengig variabel 0 – 100.

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	.387**
Kommunens areal i km ²	.050
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	-.076
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	.086
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.037
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kr.	.089
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdanning	.038
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.028
Justert r ²	.251
F-verdi	18.910 **
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.732

I tråd med hva den univariate og bivariate analysen avdekket finner regresjonsanalysen en sammenheng mellom størrelse og måten kommunen møter sine innbyggere på gjennom kommunens websider. Modellen har en sterk forklaringskraft med en justert r^2 på .251, noe som kan tolkes som at variasjon i kommunestørrelse kan forklare ca. 25 % av variasjonen i den avhengige variabelen. Den standardiserte koeffisienten tilsier at økningen i servicegraden vil være betydelig, og at kommunestørrelse har en sterk og signifikant effekt på det kommunale servicenivået, når det kommer til internetthenvendelser. Modellen er i seg selv signifikant, noe som fremheves av en F-verdi på 18,9.

Det er også interessant å se at ingen av kontrollvariablene viser seg å ha en signifikant effekt på den avhengige variabelen. Dette er interessant da vi så i korrelasjonsmatrisen at flere av de andre variablene samkorrelerer med størrelse, mens testing av modellen i en regresjonsanalyse avdekker at det kun er størrelse som har en signifikant påvirkning på måten kommunen møter sine innbyggere via websiden. Det kan tyde på at korrelasjonene mellom kontrollvariablene og den avhengige variabelen i korrelasjonsmatrisen var en effekt av sammenhengen mellom størrelse og kontrollvariablene.

*Tabell 4.3.3 Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal servicescore, e-post henvendelser, 2007. Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=429. Variasjon i avhengig variabel 0 – 100.*

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	-.012
Kommunens areal i km ²	.069
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	-.055
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	.047
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.047
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kr.	.026
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdanning	-.009
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.040
Justert r^2	-.012
F-verdi	.383
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.732

Regresjonsanalysen viser at det ikke finnes noen signifikante sammenhenger mellom de uavhengige variablene og måten kommunen møter sine innbyggere på via e-post som kommunikasjonskanal. Regresjonen avdekker at modellen ikke har noen forklaringskraft for variasjonen i avhengig variabel, fremhevet av en høy konstant, lav f-verdi og en negativ justert r^2 . Det mest interessante i denne regresjonen er i utgangspunktet det totale fraværet av effekter. Når man ser denne regresjonen opp mot tilsvarende regresjon for web-baserte tjenester er det i sær interessant at forskjellen er så stor. Resultatene i regresjonen taler for at e-post- og web-kanalen har få fellestrekk og ikke påvirkes likt av de variablene som er inkludert i denne undersøkelsen.

*Tabell 4.3.4 Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal servicescore, telefonhenvendelser, 2007. Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=429. Variasjon i avhengig variabel 0 – 100.*

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	-.046
Kommunens areal i km ²	.029
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	-.007
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	-.033
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.084
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kr.	.017
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdannelse	.047
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.015
Justert r^2	-.010
F-verdi	.448
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.732

Regresjonsanalysen viser at det heller ikke finnes noen signifikante sammenhenger mellom de uavhengige variablene og måten kommunen møter sine innbyggere på via telefon som kommunikasjonskanal. Regresjonen avdekker at modellen ikke har noen forklaringskraft for variasjonen i avhengig variabel, fremhevet av en høy konstant, lav f-verdi og en negativ justert r^2 . Det mest interessante i denne regresjonen er i utgangspunktet det totale fraværet av effekter. Tatt i betraktning analyseresultat for web og e-post er det interessant å se at det er et så stort skille i forklaringskraften i de strukturelle trekkene ved kommunen. Analysene tyder

på at både e-post og telefonkanalene påvirkes av andre forhold enn de jeg har inkludert i mine analyser.

4.4. Hva indikeres av nyere data?

Dataene analysene i denne oppgaven baserer seg på er samlet inn i 2007. I skrivende stund er det nesten fem år siden. I en kommunal kontekst vet vi at demografiske endringer skjer sakte, og det er derfor liten grunn til å tro at dataene fra 2007 er utdatert i forhold til situasjonen i norske kommuner per 2011. Gjennom analysene jeg har gjennomført av datamateriale finner jeg at det ser ut til at det kun er servicenivået kommunene kan tilby gjennom de kommunale hjemmesidene som påvirkes av kommunestørrelse. Her er til gjengjeld effekten både sterk og signifikant. H_{4a} viser seg dermed bekreftet, store kommuner hevder seg jevnt over bedre enn små kommuner når det kommer til selvbetjeningsløsninger. Jeg har tidligere vist til undersøkelsen Forbrukerrådet gjorde i 2011 og argumentert for hvorfor jeg ikke valgte å basere oppgaven på disse dataene. Denne undersøkelsen kan likevel ha en verdi som en indikator, dersom man hensyntar dens begrensninger. Med kun fire år mellom testene er tidsdifferansen mellom undersøkelsene reelt sett relativt liten, men legger man den raske utviklingstakten innen IKT til grunn er fire år lang tid. Ved å benytte dataene fra 2011 i en analyse får jeg anledning til å belyse H_{4b} , gjennom å benytte disse resultatene som en indikator på om den påviste sammenhengen mellom størrelse og web fra viser seg vedvarende over tid.

Jeg vil igjen understreke at dette ikke er ment som en likeverdig analyse eller en oppfølger til analysen av dataene fra 2007. Slik jeg har fremhevet også i metodekapittelet har undersøkelsen som ble gjennomført i 2011 store avvik fra undersøkelsen Forbrukerrådet gjennomførte i 2007, og dataene er ikke direkte sammenlignbare. Særlig stor forskjell er det i antall testede kommuner, og utvalget som er gjort er ikke representativt. Funn kan dermed heller ikke generaliseres til populasjonen som helhet. I tillegg er total servicescore beregnet på en vesentlig annerledes måte i testen fra 2011, både gjennom annen poengvurdering, annerledes vekting av kanalene, andre testområder og integrering av en ny kanal i totalvurderingen. Chat-løsninger via de kommunale hjemmesidene eksisterte i mye mindre grad i 2007, og ble ikke vurdert på det tidspunktet. Med dette som bakgrunn vil jeg ikke gjennomføre tester på den totale servicescoren fra 2011, da jeg anser forskjellene mellom den og testen fra fire år tilbake er for store til at eventuelle sammenligninger kan forsvares.

Tabell 4.4.1. Univariat analyse uavhengige variabel og kontrollvariabler (frekvenser), 2011. N = 75.

	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik
Folketall etter logistisk transformasjon	4.30	4.37	.44
Kommunens areal i km2	557.98	301.00	710.53
Frie inntekter pr innbygger i 1000 kr.	29.21	28.22	3.36
Netto driftsresultat pr innbygger i 1000 kr.	.95	.73	2.32
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år.	38.67	39.00	1.98
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kroner.	287954.67	281800.00	33263.19
Prosentandel av innb. med universitetsutdannelse	18.13	17.47	4.64
Prosentandel av innb. som er ikke-vestlige innvandrere, 1. generasjon.	5.14	4.60	2.70

Tabell 4.4.2. Univariat analyse avhengige variabler (frekvenser) kommunal service, 2011. N = 75.

	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Min.	Max.
Kommunal service, total (0-100)	51.5	52.0	8.1	33	71
Kommunal service, internett (0-40)	28.3	28.0	5.8	13	39
Kommunal service, chat (0-15)	1.2	0	2.7	0	10
Kommunal service, e-post (0-30)	12.8	13.0	4.3	3	20
Kommunal service, telefon (0-15)	9.2	10.0	1.4	4	10

På bakgrunn av at både poengskala og vurderingsgrunnlag for den kommunale servicen er dramatisk endret mellom undersøkelsene blir det heller ikke riktig å direkte sammenligne de univariate analysene av datasettene. På et generelt grunnlag kan man likevel se at dataene fra 2011 preges av et mindre spenn i verdiene kommunene i mellom, i samtlige variabelgrupper.

Gitt de store forskjellene undersøkelsene i mellom er det mye annet som kan forklare de resultatene som forekommer i analysene. Jeg velger derfor kun å fokusere på min uavhengige variabel, størrelse, og hvordan denne slår ut på service i 2011. De andre forholdene som slår ut som signifikant i enkelte av analysene er det i hovedsak nærliggende å relatere til forskjeller i kommuneutvalget undersøkelsene i mellom. For bivariate korrelasjonsanalyser av dataene fra 2011, se vedlegg 3.

Tabell 4.4.3. Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal service 2011, internett.
Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=75. Variasjon i avhengig variabel 0 – 40.

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	.551**
Kommunens areal i km2	-.137
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	-.102
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	-.070
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.338*
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i 1000 kr.	.592**
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdanning	-.352
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	-.124
Justert r^2	.288
F-verdi	4.737 **
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.555

Selv om ikke dataene kan direkte sammenlignes, så indikerer resultatene av regresjonsanalysen at også H_{4B} finner støtte, i det den påviste effekten kommunestørrelse hadde på servicenivået for de kommunale hjemmesidene per 2007 fortsatt gjør seg gjeldende i 2011. Om noe tilsier regresjonsanalysen at effekten fremstår som sterkere i tallmaterialet fra 2011, noe som også understrekes av en høyere forklaringskraft for modellen som helhet. Det er i og for seg irrelevant, gitt datamaterialets begrensninger, men indikerer at størrelsens effekt på service gjennom de kommunale hjemmesidene ikke er påvirket av den utviklingen som er skjedd både tidsmessig og teknologisk siden 2007.

Tabell 4.4.4. Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal service 2011, chat.
Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=75. Variasjon i avhengig variabel 0 – 15.

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	.407*
Kommunens areal i km2	-.070
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	.228
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	-.098
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.242
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i 1000 kr.	.204

Prosentandel av befolkningen med universitetsutdannelse	.038
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.091
Justert r^2	.146
F-verdi	2.576*
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.555

Chat er en løsning som har vært der en stund, men som ikke har blitt tatt i bruk mange steder før de siste årene. På bakgrunn av forskjellene i måling og fokusnivå mellom undersøkelsene har jeg ikke noe grunnlag til å uttale meg om utviklingen i denne kanalen. De univariate analysene viste likevel at det selv i 2011 er en overvekt av kommuner som ikke tilbyr chat-løsninger eller har chat-løsninger som ikke fungerer (begge alternativer gir 0 i score). Det er likevel interessant å se at dataene fra 2011 indikerer at kommuneforskjellene som ble funnet på web-dimensjonen i 2007 også ser ut til å være vedvarende over tid. Regresjonsanalysen indikerer at ut fra tallmaterialet fra 2011, gitt deres begrensninger, har størrelse en sterk og signifikant effekt på om kommunen har en chat-løsning som fungerer etter Forbrukerrådets kriterier (svar innen 10 minutter).

*Tabell 4.4.5. Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal service 2011, e-post. Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=75. Variasjon i avhengig variabel 0 – 30.*

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	-.021
Kommunens areal i km ²	-.120
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	.038
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	.022
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	.586**
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i 1000 kr.	.755**
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdannelse	-.329
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.101
Justert r^2	.226
F-verdi	3.701 **
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.555

Tabell 4.4.6. Multivariat regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Kommunal service 2011, telefon.
Metode = enter. * = sig le .05, ** = sig le .01. N=75. Variasjon i avhengig variabel 0 – 15.

	Standardiserte koeffisienter
Folketall e. logistisk transformasjon	-.253
Kommunens areal i km ²	.060
Frie inntekter pr innbygger, i 1000 kr.	-.226
Netto driftsresultat pr innbygger, i 1000 kr.	.124
Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	-.055
Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i 1000 kr.	.086
Prosentandel av befolkningen med universitetsutdanning	.027
Prosentandel 1.gen. ikke-vestlige innvandrere i kommunen	.003
Justert r ²	-.060
F-verdi	.472
Høyeste rapporterte VIF-verdi	4.555

Regresjonsanalysene av datamaterialet fra 2007 fant ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og service, verken i telefonkanalen eller e-postkanalen. Selv om ikke dataene kan direkte sammenlignes, så indikerer resultatene av analysene av tallene fra 2011 at størrelse og dens effekt på det kommunale servicenivået for disse kanalene ikke har forandret seg de siste fire år. Verken for e-post eller telefonkanalene finner regresjonsanalysen noen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og service, ut fra tallmaterialet fra 2011. For telefonkanalen virker effekten av størrelse sterk, men effekten er ikke signifikant (.240). De andre forholdene som slår ut som signifikant i enkelte av analysene er det i hovedsak nærliggende å relatere til forskjeller mellom datasettene og vektlegges derfor ikke.

5. Analyse og tolkning

Oppsummering av funn

Analysene av dataene fra Forbrukerrådets test av det kommunale servicenivået fra 2007, gir flere interessante funn. Først og fremst er det svært interessant at det viser seg at servicescorene i de enkelte kommunikasjonskanalene ikke er forbundet med hverandre.

Analysene avdekker ingen signifikant samvariasjon kanalene i mellom. Det er derfor ikke uventet at resultatene i regresjonsanalysen viser at effekten kommunestørrelse har på service sett som et samlet fenomen, er svært liten og er av begrenset signifikans. Denne effekten er i utgangspunktet bare et resultat av en sterk effekt på en av de individuelle kanalene. Dette gir støtte til hypotesene om at service er et fenomen som vil påvirkes ulikt fra kanal til kanal og gir grunnlag for å påstå at service er et fenomen best egnet for studier på kanalnivå.

På kanalnivå viser størrelse seg heller ikke å ha noen signifikant effekt på service verken i telefon- eller e-postkanalen. Størrelse viser seg derimot å ha en sterk og signifikant effekt på servicenivået som tilbys gjennom kommunens hjemmesider, der de store kommunene viser seg å prestere vesentlig bedre enn små kommuner. Regresjonsanalysen viser at variasjon i kommunestørrelse kan forklare ca. 25 % av variasjonen i servicenivået brukerne møter gjennom websidene. På tross av flere sterke korrelasjonskoeffisienter mellom kontrollvariablene og servicescore i web-kanalen viser regresjonsanalysen at det kun er størrelse som har en signifikant påvirkning. Det indikeres også gjennom bruk av Forbrukerrådets undersøkelse fra 2011 at effekten er vedvarende over tid.

Regresjonsanalysene av disse dataene indikerer også at størrelse har en sterk og signifikant effekt på om kommunen har en chat-løsning som fungerer etter Forbrukerrådets kriterier (svar innen 10 minutter). Undersøkelsene er ikke direkte sammenlignbare, men analysen gir en indikasjon på at forskjellene mellom kommunene ser ut til å vedvare over tid og også ser ut til å gjøre seg gjeldende innenfor andre innovative løsninger.

Er det service man måler?

Det at kanalene påvirkes så ulikt gir også andre implikasjoner. Kanskje er helhetlige, objektivt vurderte servicetester, slik Forbrukerrådet har gjennomført de senere år, av liten verdi. I selve brukerorienteringens kjerne ligger det, som tidligere fremhevet, et fokus på at *“brukerne skal få medvirke når tjenestene planlegges, utformes, gjennomføres og evalueres”* (Kjelle vold, 2006 gjengitt i Ellingsen, 2010:13). Det fremhever også Aasbrenn (2010) i det han fremmer at det er kunden/brukeren selv som blir målestokken for god service. I Forbrukerrådets tester er

servicen vurdert ut fra en liste punkter som baserer seg på svartid, hvor lett det er å bli satt videre til rett vedkommende, tilgjengelig informasjon på hjemmesiden osv. Det er ikke lagt opp til en vurdering der også det funksjonelle servicenivået de møter hos bakkebyråkrat i henvendelsene måles, i det undersøkelsen fokuserer på objektive trekk som svartid og om det i tilstrekkelig grad svares på spørsmålet. Fra et forskningsmessig perspektiv er slike objektive mål, ved en undersøkelse av denne typen, en nødvendighet for å gi kredibilitet til dataene, men det snevrer også inn fokuset og gir et potensiale for at viktige momenter utelates. Dette kan eksempelvis være en årsak til at nærhetseffekten ikke slår ut på noen måte i analysene, da denne langt på vei fordrer en subjektiv vurdering. Om bakkebyråkraten i en kommune takler henvendelsen på en mye mer serviceinnstilt måte enn i en annen kommune, men eksempelvis oppnår dårligere score på bakgrunn av at de svarte på en e-post etter tre dager fremfor etter to timer, kan man argumentere for at det ikke er service eller grad av brukerorientering man måler. I det minste bør det kunne fastslås at det er en spesifikk og begrenset dimensjon av helhetsfenomenet service man måler på denne måten, noe som kan bidra til at man heller ikke oppnår et helhetlig bilde av størrelsens effekt på service. Samtidig vil objektive vurderinger av den funksjonelle siden av samhandlingen være vanskelig, da dette er trekk som vil oppfattes ulikt fra person til person, og derfor bør kunne beskrives som subjektive av natur.

Med det store spennet i kommunestørrelser bør man også kunne stille spørsmålet om målet fra Forbrukerrådet om en kommune som er god innen alle servicetilbud er ønskelig og oppnåelig. Med knappe ressurser er kommunene avhengig av å utnytte sine midler optimalt, vurdert ut fra det lokale behovet. Man kan for eksempel se for seg en situasjon der en kommune har en innbyggersammensetning der 90 % ønsker å kun henvende seg til kommunen gjennom telefonkanalen. Kommunen vil da selv være tjent med å satse sine ressurser her. Det vil høyst sannsynlig føre til en tilsvarende nedprioritering av f.eks. web og chat-løsninger på nett, i det de ikke benyttes i en utstrekning som kan forsvare ressursbruken det vil kreve. Ut fra det objektive vurderingsgrunnlaget Forbrukerrådet baserer sine tester på vil en slik kommune score dårlig på det helhetlige servicenivå, på bakgrunn av den dårlige scoren innen e-post- og web-kanalen. Innbyggernes oppfatning kan likevel være en helt annen. Det er derfor viktig å skille klart mellom den objektive serviceoppfatningen, slik Forbrukerrådet måler den, og den subjektive serviceoppfatningen, som man først vil kunne måle på en tilfredsstillende måte ved å forespørre innbyggerne i kommunen. Alternativet til undersøkelsene Forbrukerrådet har gjennomført blir da undersøkelser som baserer seg på innbyggernes subjektive oppfatninger av servicenivået. Disse har igjen begrensninger ved at de ikke vil kunne si noe om

servicenivået fra en kommune til en annen, ut fra objektive kriterier. En undersøkelse som under ett kan undersøke både den tekniske og den funksjonelle siden ved samhandlingen mellom bruker og bakkebyråkrat vil kreve et svært omfattende undersøkelsesdesign og ulike innsamlingsmetoder for hvert enkelt felt.

Derfor vil jeg hevde at objektive undersøkelser som denne har en betydelig verdi, så lenge man innser de begrensningene det innebærer. En undersøkelse som baserer seg på service målt gjennom slike objektive kriterier vil ikke kunne si noe om hvordan innbyggerne oppfatter servicen, og resultatene kan heller ikke sammenlignes direkte med undersøkelser som baserer seg på et slikt undersøkelsesdesign. Dersom man legger dette til grunn kan undersøkelser som de Forbrukerrådet har gjennomført, og analyser av disse, gi verdifull og supplerende innsikt til det som er påvist gjennom undersøkelser som er basert på subjektive vurderinger. Jeg må likevel ta forbehold om at undersøkelsesdesign, mål og operasjonalisering kan ha ført til at enkelte sammenhenger ikke fanges opp av min modell.

Hva kan forklare resultatene?

Når det gjelder størrelsens påvirkning på den helhetlige servicegraden var det på forhånd vanskelig å predikere utfallet. Den grunnleggende debatten om en kommunes systemkapasitet versus dens egenskaper for borgereffektivitet talte for forskjellige fortrinn ved henholdsvis store og små kommuner, også når det kommer til service. Smådriftsulempene eller stordriftsfordelene, slik de beskrives av flere (NOU, 1992:15; 1995, Jacobsen; 2009, SSB-rapport; 2002) viser seg å ikke gi en signifikant effekt på service totalt sett. Likeledes er småkommunenes antatte fordel med nærhet til borgerne og den påståtte verdien av en personlig relasjon til bakkebyråkrat ikke noe som påvirker det totale kommunale servicenivået. Argumenter om heterogenitetsgrad i befolkningen og tilgang på høyt utdannet personell kunne også tolkes som både en styrke og en svakhet for evnen til å kunne tilby god service til brukerne i de eksisterende kommunikasjonskanalene. Forbrukerrådets fagdirektør for offentlige tjenester ser likevel ut til å ta feil når han hevder at det er nødvendig med størrelse for å være tilstrekkelig profesjonell i serviceleveransen, i det minste om man legger det helhetlige servicetilbudet til grunn. Størrelse viser seg å ikke i seg selv påvirke den helhetlige graden av service, på tross av den kjennskapen vi har til dens sammenheng med økt ressurstilgang, både økonomisk og med tanke på tilgang til høyt utdannet personell. Evnen til å skape og vedlikeholde et helhetlig godt servicetilbud ser ut til å henge sammen med andre forhold enn størrelse og de karakteristikaene som følger av ulike kommunestørrelser, i det

analysene viser at størrelsens effekt på det totale servicenivået i kommunene er forsvinnende liten.

Selv om argumenter om økt brukertilfredshet i små kommuner på bakgrunn av høyere frie inntekter per innbygger (Østre, 2010) har blitt fremhevet i undersøkelser basert på subjektivt oppfattet tjenestekvalitet finner jeg i mine analyser ingen påvist effekt av frie inntekter på det objektivt målte servicenivået. Dette er overraskende, gitt økonomiens sterke rolle i en kommunes helhetlige systemkapasitet. Man skulle tro at satsning på service ville avhenge også av kommunens økonomiske situasjon. Mens rike kommuner har mye å satse, har fattige kommuner et større behov for effektiviseringseffekten av gode servicekanaler. Slik bildet tegnes er det nærliggende å si at det ikke ser ut til å være av betydning om man har vilje til service om man ikke har ressursene, ei heller med ressursene om de ikke legges i korrekt tiltak. Resultatene viser at heller ikke areal er relevant for servicegraden. Størrelsens effekt fremstår derfor som reell, og viser seg altså å ikke være et mellommål for verken økonomisk evne eller areal i denne undersøkelsen. Heller ikke alderssammensetning, utdanningsnivå, etnisitet eller inntektsvariablene viser seg å ha noen signifikant sammenheng med servicegrad. Alt i alt er det ingen av de strukturelle trekkene som er inkludert som kontrollvariabler i undersøkelsen som viser seg å ha en signifikant påvirkning på det helhetlige servicenivået. Dermed finner jeg ikke støtte for verken H_1 eller H_{1ALT} , ei heller ser det ut til at noen av de alternative forklaringene er årsaken til variasjonen i det totale servicenivået kommunene i mellom.

Det er dermed ingenting som tyder på at det ut fra en helhetlig definisjon av service som fenomen er en kommunestørrelse som er bedre egnet enn en annen. Hensynet til et godt servicenivå taler altså ikke i seg selv for å opprettholde de mindre kommunene. Det taler heller ikke for at kommunesammenslåinger er rett tiltak for å bedre den kommunale servicen. Den multivariate analysen viser likevel en viss effekt av størrelse på det helhetlige kommunale servicenivået. Sammenhengen fremstår ikke med ønsket grad av signifikans, men på bakgrunn av at undersøkelsen er gjennomført på populasjonen som helhet fremstår signifikansnivå som mindre viktig. Det er likevel andre forhold som fører til denne sammenhengen. I analysen av det helhetlige nivået er de tre kommunikasjonskanalene vektet med like stor tyngde. Effekten av størrelse på servicenivå som helhet er i virkeligheten kun et resultat av en sterkere påvirkningsgrad på en individuell kanal. Resultatene tydeliggjør at servicenivå ikke er et fenomen som kan studeres gjennom en indeks av ulike kommunikasjonskanaler. Tvert om fremstår service som et fenomen der de individuelle

kommunikasjonskanaler påvirkes av ulike faktorer. Servicekanalene fremstår i dataene fra Forbrukerrådets undersøkelse i 2007 som totalt løseveie felt. Dette underbygges ved at verken de bivariate eller multivariate analysene av dataene påviser noen samvariasjon eller sammenheng mellom de ulike kommunikasjonskanalene. Selv om datasettet fra 2011 ikke er representativt eller direkte sammenlignbart indikerer analysene at forholdet kanalene i mellom er uendret i 2011. Analysene finner heller ikke noen samvariasjon eller sammenheng mellom grupperinger av kanaler. Det virker dermed som om det ikke er nok å gjøre et skille mellom de kanalene som er avhengig av personlig kontakt og de som ikke er avhengig av personlig kontakt når man studerer service. Det tyder på at kanalenes har andre individuelle trekk som fører til at de påvirkes av ulike forhold, hvorav størrelse kun er av betydning for en av dem. I den grad variasjon i servicegrad kan forklares av størrelse må man ned på et individuelt kanalnivå for å finne effekt. Resultatene bør uansett tolkes som at kommunene i Norge som helhet, uavhengig av størrelse, ikke har lyktes med å uthente de synergieffektene som Chan m.fl. (2005) beskriver at kan oppnås gjennom et mangfoldig servicetilbud. Dersom dette hadde vært oppnådd, ville kanalene fremstått med en grad av samvariasjon.

Resultatene totalt sett viser altså at det først og fremst er når det kommer til selvbetjeningsarenaer at store kommuner har en fordel. Vi kjenner til at slike brukerorienterte løsninger krever en bred mobilisering gjennom hele organisasjonen (Baldersheim m.fl., 2008). Det er således rimelig å linke store kommuners fordel i web-kanalen til egenskaper vi vet kjennetegner store kommuner; tilgang til kvalifisert personell, størrelsespotensiale for besparelser gjennom en velfungerende selvbetjeningsarena og tilgang på økonomiske ressurser på et generelt nivå. Disse egenskapene gir kommunen en økt innovativ evne og bidrar til å utnytte det teknologiske mulighetsrommet i en kanal som vil kreve stadige tilskudd av ressurser for å holdes oppdatert og velfungerende. Dette muliggjør store kommuners rolle som “*stifinnere*” i en kanal som preges av stadig endring og fører til at de inntar en proaktiv rolle til nye løsninger, i tråd med diffusjonsteoriens “*early adopters*” (Haug, 2009).

Resultatene tyder på at store kommuner evner å uthente ytterligere stordriftsfordeler ved at de gjennom satsningen på selvbetjeningsløsninger klarer å få forbrukerne til å fungere som en del av kommunens arbeidskraft (Normann, 1983). I en presset kommuneøkonomi vil de største kommunene ut fra et rasjonelt perspektiv (Baldersheim m.fl., 2008) ha mest å tjene på slike selvbetjeningsløsninger. Det kan i seg selv stimulere til økt satsning på denne typen tiltak og bidra til den innovative evnen. I tråd med hva Saglie og Bjørklund (2005) viser til, vil det også for det politiske nivået i kommunen være viktig å gjøre det enkelt for innbyggerne å få

informasjon om kandidater og politiske meninger i f.eks. ordførervalg. Behovet for å begrense omkostningene for velgerne for å skaffe informasjon om alternativene i forbindelse med valg og avstemninger i kommunen vil være høyere i store kommuner. Det kan spekuleres i om det på et generelt nivå kan bidra til å lette den mobiliseringsprosessen som er nødvendig internt for å få tildelt ressurser til kanalen.

Ut fra web-kanalens dynamiske karakter (Baldersheim m.fl., 2008) og at den dermed kan gjennomgå store forandringer på kort tid, kunne det argumenteres for at også dens påvirkning av størrelse kunne vært endret siden 2007. Jeg valgte derfor å gjennomføre en analyse av Forbrukerrådets undersøkelse fra 2011 for å få en indikasjon på om forskjellene viste seg stabile over tid. Selv om dataene ikke er direkte sammenlignbare, indikerer tallene fra 2011 at effekten av størrelse på servicenivået gjennom web-kanalen ikke er forandret i løpet av årene som har gått. Størrelse ser altså også i 2011 ut til å ha en sterk påvirkning på servicegrad i web-kanalen. Om noe fremstår effekten som enda sterkere i 2011, men siden så mye er forskjellig mellom disse datasettene vil jeg ikke tillegge dette noen vekt.

Heller ikke på det individuelle kanalnivå viser mine alternative forklaringer seg å slå til. For de individuelle kanalene ville jeg forventet at flere av variablene i etterspørselsgruppen ville ha en viss påvirkning på variasjonen i kanalscoren. Ut fra hva vi vet om trekk ved befolkningen og betydningen for kanalvalg (Pieterston m.fl., 2008, Montoya-Weiss m.fl., 2003) virket det som en rimelig forventning at kommunen ville gjøre tilpasninger etter trekk ved sine innbyggere. Man kan spekulere i årsakene til at trekk ved innbyggerne heller ikke ser ut til å påvirke servicenivået på kanalnivå. På den ene side vet vi at med utviklingen og satsningen innen IKT de siste årene har de digitale skillene blitt svekket. De brukergruppene som Pieterston m.fl. (2008) og Montoya-Weiss m.fl. (2003) fant at hadde en preferanse for telefon eller ansikt-til-ansikt kanaler, kan i løpet av årene som har gått tatt overgangen til elektroniske løsninger. Dette gjelder både for de som har høyere alder enn gjennomsnittet og de som har lavere utdanning. Databruk er blitt allmennkunnskap i senere år, og dermed har diffusjonsteoriens effekt avtatt noe. Opplæring i PC-bruk og nettvett skjer nå i alle instanser, også på flyktningkontorer, NAV og eldrehjem. På den annen side kan det tenkes at kommunenes innbyggere nettopp på bakgrunn av forskjeller i disse preferansene fremstår som heterogene i valg av kanaler. Dersom presset fra innbyggerne blir mangfoldig, må kommunen også svare med et mangfold i servicetilbudet. Det kan føre til situasjoner a la *“Jack of all trades, Master of none”* og kan bidra til å forklare at trekk ved innbyggerne fremstår som uviktig for servicenivået.

De alternative forklaringene basert i trekk ved tilbudssiden i kommunen er heller ikke av betydning for den enkelte kanal. De økonomiske variablene, som av flere (Haug, 2009; Moon, 2002) fremheves som viktige forklaringsfaktorer blant annet for utvikling av selvbetjeningskanaler, har ingen påvist effekt på servicenivået. Man kan spekulere i hva som er årsakene til at økonomi ser ut til å være irrelevant i denne sammenheng. På den ene side kan det tenkes at økonomi først og fremst var av sentral betydning ved opprettelsen av de nye kanalene. Selv om web-kanalen preges av en utviklingstakt der programmer og applikasjoner raskt utdateres er dette likevel kostnader som er av en mindre skala enn de tilsvarende kostnadene ved utvikling og lanseringen av den opprinnelige løsningen. Utgiftene kan også til en viss grad holdes nede ved å inngå i interkommunale samarbeid om løsningene, en løsning stadig flere kommuner benytter seg av. Dette kan bidra til å utjevne forskjeller kommunene i mellom på dette feltet. På den annen side kan det være at økonomi i seg selv ikke er nok, og at effekten av økonomiske forklaringsvariabler på den individuelle servicekanal først aktiveres som en del av en helhetlig kapasitet. Eksempelvis slik Moon (2002) fremstiller innovativ evne til å tinges av teknisk, personalmessig og finansiell kapasitet.

Det er et svært interessant funn at mens store kommuner viser seg å ha et fortrinn når det kommer til servicenivå gjennom selvbetjeningsløsninger på den kommunale hjemmesiden, har størrelse ingen påvirkning på de øvrige kanalene - verken i positiv eller negativ retning. Det betyr at selv om det ikke påvises et bedre servicenivå for de store kommunene i de kanalene som betinger personlig kontakt, påvises det heller ikke dårligere service i de små kommunene. Selv om små kommuners fordeler gjennom "nærhetseffekten", økt grad av personlig kontakt og forventet bedre evne til å tilpasse tjenester til innbyggerne ikke viser seg utslagsgivende i en servicesammenheng kan vi likevel ikke avskrive effekten av disse totalt. Det kan spekuleres i om små kommuner gjennom disse trekkene klarer å kompensere for smådriftsulempene når det kommer til de mest tradisjonelle kanalene, og slik forhindrer en sammenheng mellom økt størrelse og økt service. På samme måte kan det spekuleres i om karakteristikaene ved store kommuner fører til at de klarer å kompensere for de mindre kommunenes fordeler, og bidrar til å jevne ut forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse. Uansett er det tydelig at ut fra de dataene som ligger til grunn for mine analyser har kommunens størrelse ingen betydning for hvordan den møter sine brukere gjennom telefon og e-post. Det at det ikke påvises noen sammenheng mellom telefon og e-postservice i analysene tolkes først og fremst som en indikasjon på at det er forhold utenfor min modell som forklarer variasjon både mellom kanalene og for kanalene individuelt.

For det første kan det tenkes at service er et fenomen som generelt har lite med strukturelle trekk, som størrelse, å gjøre. Både Ellingsen (2010), Normann (1983) og Garmann Johnsen (1997) vektlegger service som en relasjon der oppfattet kvalitet avgjøres ut fra bakkebyråkratens prestasjoner i “*sannhetens øyeblikk*”. Vellykketheten av serviceleveransen vil avgjøres av kapasitet og dyktighet hos den ansatte og/eller de redskaper som ligger til grunn for oppgaven, kombinert med de forventninger og den atferd kunden har til dette. En slik forklaring finner støtte i at det kun er i den kanalen der man ikke baserer seg på personlig kontakt at størrelse viser seg å ha en effekt.

Ut fra beskrivelsen av betydningen av kompetanse hos bakkebyråkraten skulle man likevel tro at store kommuners hadde en fordel, gjennom større tilgang til høyt utdannet kompetanse og større fagmiljøer. Kapasitet og dyktighet i oppgaven når det kommer til enkle brukerhenvendelser, av typen som er lagt til grunn for Forbrukerrådets undersøkelser, er ikke nødvendigvis avhengig av utdanningsnivå. Det ligger i naturen av henvendelsene at det heller ikke nødvendigvis er behov for å ha et sterkt fagmiljø rundt seg, og at kvaliteten i arbeidet i liten grad vil variere ut fra om bakkebyråkraten jobbet i kommunen i en måned eller ti år.

Ellingsen (2010) trekker frem egenskaper som langt på vei kan hevdes å være trekk ved en person fremfor noe som påvirkes av utdanning, fagmiljø eller kommunestørrelse. Dermed bør man kunne finne gode servicemedarbeidere i alle kommuner, uavhengig av størrelse. Ut fra en slik tankegang vil det være rimelig å anta at det fremfor strukturelle trekk heller vil være de kulturelle trekkene ved en kommune som påvirker servicegraden. Toffler (2003, gjengitt i Ellingsen, 2010) fremhever at de servicevirksomhetene som gjør det best er de som jobber like aktivt med å tilfredsstille de ansatte som med å tilfredsstille bedriftens kunder. Kjente fordeler ved både liten og stor kommunestørrelse kan tenkes å påvirke tilfredsheten hos de ansatte, men trolig er det mange andre forhold som vil bety mer enn størrelse for dette. Det er dermed flere forhold som taler for at service gjennom dets relasjonsfokus langt på vei er noe kulturstyrt, og ikke styres av strukturelle forhold.

Når det gjelder sammenhengen mellom størrelse og service på kanalnivå vil jeg fremheve to mulige forklaringer til at størrelse kun har en påvist effekt på servicenivå gjennom web-kanalen.

Dersom man anser service som noe som er kulturelt betinget, vil dette også gi økt betydning til skillet mellom de kanalene som forutsetter personlig kontakt og de som ikke er avhengig av dette. Det kan argumenteres for at kanalene som forutsetter personlig kontakt er rikere sett fra

et medierikhetsperspektiv. Både telefon og e-post gir mulighet for umiddelbare tilbakemeldinger, flere typer informasjonssignaler og evner å justere budskap etter mottaker, slik Daft og Lengel (1988) karakteriserte som trekk ved rikere kanaltyper. Nettopp på grunn av denne individuelle tilpasningen og betydningen av opplevelsen i “*sannhetens øyeblikk*” vil den generelle kapasiteten hos bakkebyråkrat kunne være det avgjørende for servicenivået. Mens man ville tro at nærhetseffekten ville slå ut i slike sammenhenger, er effekten av denne fraværende. Dette kan være et resultat av naturen av henvendelsene, måten undersøkelsen er gjennomført på eller at det rett og slett er andre forhold som er viktigere for oppfattet service. Det kan spekuleres i om fordelene små kommuner antas å ha ovenfor sine brukere, knyttet til nærhetseffekt, først og fremst blir gjeldende for klientgruppen, slik Garmann Johnsen (1997) definerer dem. Der vil personlighetsintensive hensyn veie tungt, større saksbehandlingsinnsats vil være nødvendig og kontakten vil være mer utstrakt. Ingen av henvendelsene i Forbrukerrådets undersøkelser er på dette nivået.

Mens henvendelsene som kommer via telefon og e-post vil kreve svar fra en bakkebyråkrat og dermed skape et “*sannhetens øyeblikk*”, er det teknologien innbyggerne møter i “*sannhetens øyeblikk*” på nett. Det er ingen mulighet for at trekk ved bakkebyråkraten vil påvirke dette servicemøtet. Da er det logisk, slik Ellingsen (2010) fremhever, at det er de ytre rammevilkårene som vil påvirke oppfatningen av servicenivået. Disse ytre rammevilkårene er i seg selv strukturelle trekk, og det fremstår derfor som en naturlig sammenheng at servicenivå i en slik kanal avhenger av størrelse.

En annen forklaringsmulighet ligger i et alternativt skille mellom kanalene. Kanskje bør skillet mellom kanalene gjøres ut fra en tanke om de tradisjonelle versus de nye og innovative kanalene. På bakgrunn av hensynet til utjevning og likhet i tjenestetilbudet er det i de senere år gjennomført en statlig styring som har bidratt til en sterk standardisering av den kommunale virksomheten. Denne standardiseringen har også ført til forventninger om en større bredde i tilbudet av kanaler, og vi har som følge av dette sett fremvekst av stadig flere kommunikasjonskanaler mellom innbygger og kommune. Verken telefon eller e-post kan anses som spesielt nye kanaler. Selv om det ikke er veldig mange år siden IKT-bølgen slo inn over Norge er e-post en henvendelsesmåte som i dag er godt innarbeidet hos de aller fleste. Teknologien for e-post er velutprøvd, normen om tilgjengelighet per e-post akseptert og personellet er oppdatert på nødvendig kompetanse. Både Ellingsen (2010) og Garmann Johnsen (1997) fremhever at resultatet av hvordan bruker oppfatter servicen er sammensatt av en teknisk og en funksjonell side. Når den tekniske siden i de tradisjonelle kanalene i så stor

grad er blitt standardisert, legger det til rette for at det i hovedsak blir opplevelsen av bakkebyråkraten og behandlingen man får av denne som avgjør servicenivået.

Når det gjelder de nye og innovative kanalene er det kun selvbetjeningsløsninger via web-kanalen som er målt som et eget felt i Forbrukerrådets undersøkelse fra 2007. Først vinteren 2006 var alle kommuner registrert med en egen hjemmeside (Baldersheim m.fl., 2008). De kommunale hjemmesidene har vært gjennom store forandringer siden den gang, både når det gjelder innhold, programvare og hvilke oppgaver innbyggerne selv kan utføre gjennom denne. Selv om internett har vært en godt innarbeidet del av vår hverdag lenge nok til at den i seg selv ikke er ny, har mulighetene og utfordringene stadig endret seg for hva den kan bidra med innen lokalforvaltningen. Haug (2009) stadfester at det ikke er det teknologiske mulighetsrommet som begrenser kommunenes utnyttelse av IKT og selvbetjeningsløsninger. Begrensningene ligger, slik Moon (2002) også har påvist, i innovasjonsevnen hos kommunen. Jeg vil påstå at selvbetjeningsløsningene som er gjort tilgjengelig via web gjør at web-kanalen må anses som en relativt fersk kommunikasjonskanal, preget av stadige endringer. Kanalen skiller seg vesentlig fra de tradisjonelle kanalene, både i kompleksitet, men også som tidligere nevnt gjennom at den ikke er avhengig av menneskelig kontakt. Hvilke selvbetjeningsløsninger som er gjort tilgjengelig gjennom web-kanalen varierer fra kommune til kommune. Hittil har de statlige kravene vært begrenset, og i større grad muliggjort for at den enkelte kommune kan styre dette selv. Det har åpnet opp for en *“stifinnerrolle”* der kommunene kan eksperimentere og prioritere internt, og selv velge hvor mye av oppgaveløsningen de vil overlate til innbyggerne gjennom selvbetjeningsløsninger. For e-post og telefon-kanalene er bildet et annet. I de tradisjonelle kanalene vil en stifinner heller bli oppfattet som et hinder for å nå ønsket mål raskest mulig. Resultatene tyder på at evne og vilje til å utløse denne *“stifinnerrollen”* avhenger av kommunestørrelse. Det er også tidligere påvist at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og prestasjon innenfor grad av brukerorientering på kommunens hjemmeside (Baldersheim m.fl., 2008). Dette knyttes (ibid) opp til den brede tilgangen til kompetanse som vi vet store kommuner kjennetegnes av, som bidrar til å muliggjøre den brede mobiliseringen av nødvendig kompetanse og ressurser, samt det rasjonelle behovet for å få kundene til å fungere som arbeidskraft for dem (Normann, 1983). Det er likevel ikke økonomien i seg selv som er nøkkelen her, noe som tydeliggjøres av at de økonomiske kontrollvariablene ikke har noen påvist effekt. Dermed er det rimelig å anta at det først og fremst er de store kommunenes tilgang til høyt utdannet personell, og derav store fagmiljøer som fører til en økt innovativ kapasitet (Moon, 2002). Denne

kapasiteten er noe som ser ut til å være en følge av størrelsen, og ikke noe man kan kjøpe seg. En slik innovativ evne ser altså ut til å utløses av ressurstilgangen, og bidrar til en proaktiv “stifinnerrolle” når det gjelder innovative løsninger. Dette kan anses som en stordriftsfordel.

Store kommuners fortrinn når det kommer til prestasjoner i selvbetjeningsløsningene ser ikke ut til å være svekket i 2011. Selv om dataene ikke er sammenlignbare, indikerer dataene at kommunestørrelse fortsatt har en sterk, positiv påvirkning på web-service, der større er bedre. Datasettet fra 2011 indikerer også at den totale evnen til innovasjon er best i de store kommunene. Det fremkommer gjennom analysene at blant de få kommunene som i 2011 har fungerende løsninger for chat/SMS på sine hjemmesider, er det en klar sammenheng mellom stor kommunestørrelse og fungerende chat. Det ser dermed ut til at de store kommunene stadig ligger foran når det kommer til web og selvbetjening, og at denne innovative evnen ikke kun gjelder informasjonsspredning, men også mer dialogpregede innovasjoner. På bakgrunn av datasettets svakheter kan jeg dog ikke med sikkerhet si at dette er et reelt funn i populasjonen.

Jeg vil derfor konkludere med at jeg gjennom mine analyser har påvist at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og service. Resultatene viser store forskjeller når det kommer til kommunestørrelse og service gjennom selvbetjeningsløsninger, der store kommuner har en vedvarende systemfordel gjennom å inneha en større innovativ kapasitet enn små kommuner.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Alle spørsmålene med vekt i kommunetesten 2007

Internett

- 1a Info om frist barnehagesøknad (5 % internett)
- 1b Nedlastbar barnehagesøknad (2 %)
- 1c Elektronisk barnehagesøknad (2 %)
- 2 Info om åpningstider barnehage (5 %)
- 3 Grunnskolenavn (3 %)
- 4 E-postregister til skolekontoret (5 %)
- 5 Grunnskolens årsplan (5 %)
- 6a Gebyrregulativ tekniske tjenester (3 %)
- 6b Gebyret for grensejustering eiendom (2 %)
- 7 Nedlastbart skjema for nabovarsel (3 %)
- 8 Info om søknad v mindre fasadeendring (3 %)
- 9 Info om klage v manglende søppeltømming (5 %)
- 10a Info om hvem som kan søke omsorgslønn (6 %)
- 10b Skjema for å søke om omsorgslønn (4 %)
- 11 Info om støtte til tilpasning av egen bolig (5 %)
- 12 Frist for søknad om kulturstøtte (5 %)
- 13 Kulturkalender (5 %)
- 14 Elektronisk bokreservasjon biblioteket (6 %)
- 15 Info om røykvarslerkravet i bolig (4 %)
- 16 Oppdatert postliste på nettet (2 %)
- 17 Referat fra kommunestyremøter 2007 (2 %)
- 18 E-postadr.ordføreren (3 %)
- 19 Link til fastlegeordningen i NAV (4 %)
- 20 Kontaktinfo for varsling barnevernet (6 %)

21 Interaktiv kontakt med kommunerep. (5 %)

E-Posthenvendelser

1a Hyppigheten av feiling, svartid (10 % av e-post)

1b Hyppigheten av feiling, svarkvalitet (10 %)

2a SFO- pris og om hvorvidt søskenrabatt, svartid (7,5 %)

2b SFO- pris og om søskenrabatt, svarkvalitet (7,5 %)

2c Om hvorvidt ledige SFO-plasser, svartid (oppfølgingsmail) (7,5 %)

2d Om ledige SFO-plasser, svarkvalitet (dvs konkret svar) (7,5 %)

3a Bedt om valglister/partilister, svartid (5 %)

3b Valglister/partilister, svarkvalitet (5 %)

4a Spørsmål om endring av skattekort (henv. Til likn.kontor), svartid (5 %)

4b Spørsmål om endring av skattekort, svarkvalitet (5 %)

5a Spørsmål om kommunen kan/vil gi økonomisk rådgiving, svartid (7,5 %)

5b Spørsmål om kommunen kan/vil gi økonomisk rådgiving, svarkvalitet (7,5 %)

5c Spørsmål om time økonomisk rådgiving, svartid (oppfølgingsmail) (7,5 %)

5d Spørsmål om time økonomisk rådgiving, svarkval.(konkret svar) (7,5 %)

Telefonhenvendelser

1 Info helsesøster og åpningstid helsestasjon (15 %)

2a Hjelpemidler; blir vi satt over til rett person? (10 %)

2b Hjelpemidler (hos rett person): Finnes det doforhøyer? (5 %)

2c Pris doforhøyer (5 %)

3a Spørsmål om barnebidrag: (ansvar hos NAV/trygd) (10 %)

3b Settes over til NAV (kar. 5)/får nr til NAV (kar. 4)/Vet ikke (kar. 0) (5 %)

4 Spørsmål fra samværsforelder om å få tilsendt barnehageinfo (25 %)

5 Spørsmål om grenseavstand for redskapsbod (25 %)

Vedlegg 2 - Testpunkter kommunal servicetest 2011

På kommunenes nettsider har Forbrukerrådet lett etter følgende:

1. Har kommunen/bydelen en oppdatert liste med fysioterapeuter med driftsavtale, med navn og kontaktinfo (e-post og/eller telefon)?
2. Er det kontaktinfo til helsestasjonen (i kommunesenteret)?
3. Er det oppgitt åpningstider for biblioteket i kommunesenteret?
4. Er det informasjon om de kommunale barnehagene er åpne i romjula 2011?
5. Har kommunen lagt ut prisoversikt for de vanligste kommunale gebyrene (vann, kloakk/avløp og renovasjon)?
6. Er det navn og kontaktinformasjon (direkte e-post og/eller direkte telefon) til kommunens varaordfører?
7. Har kommunen lagt ut skjema for barnehagesøknad?
8. Finnes skoleruta for skoleåret 2011/2012?

På e-post har Forbrukerrådet spurt kommunene om følgende:

1. "Hvor mange undervisningstimer er det i uka i tredje klasse?"
2. "Er det noen ledige restplasser i kulturskolen i høst?"
3. "Jeg lurer på hvordan jeg går frem for å melde om dårlig dekke på kommunale veier?"
4. "Kan jeg få tilsendt en oversikt over det nye kommunestyret. Hvem som er valgt og deres partitilhørighet?"

På telefon har Forbrukerrådet spurt kommunene om følgende:

1. Er det eiendomsskatt på en konkret bolig som er til salgs på www.finn.no, og ved svar på dette: Hva er satsen for denne boligen?
2. Når er neste møte i kommune/bystyret?

På chat (alternativt SMS) har Forbrukerrådet spurt kommunene om følgende:

1. Hvordan går jeg frem for å få en rullator?
2. Er SFO på skolen åpen i høstferien? (En av de større skolene i kommunesenteret).

Vedlegg 3

Bivariat korrelasjonsanalyse (Pearson's r), alle variabler 2011. $N=75$. Uthevede tall signifikant på 0.01 nivå, tall i kursiv signifikante på 0.05 nivå.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1 Kommunal service, totalpoeng vektet	1												
2 Kommunal service, internett	.696	1											
3 Kommunal service, chat	.497	.059	1										
4 Kommunal service, e-post	.554	-.069	.187	1									
5 Kommunal service, telefon	.241	-.020	.130	.064	1								
6 Folketall etter logistisk transformasjon	.449	.510	.355	-.048	-.051	1							
7 Kommunens areal, i km ²	-.285	-.192	-.112	-.203	-.015	-.095	1						
8 Frie inntekter per innbygger, i 1000 kroner	-.218	-.370	-.060	.151	-.074	-.646	.114	1					
9 Netto driftsresultat per innbygger, i 1000 kroner	.098	-.034	-.012	.208	.092	-.095	-.212	.270	1				
10 Gjennomsnittsalder for befolkningen, i år	-.013	-.147	.034	.191	-.115	-.324	.228	.413	-.015	1			
11 Gjennomsnittsinntekt for befolkningen, i kroner	.484	.371	<i>.251</i>	.225	.089	.440	-.328	-.252	.186	-.613	1		
12 Prosentandel av befolkningen med universitetsutdannelse	.406	.334	.354	.092	-.001	.616	-.195	-.266	.000	-.290	.734	1	
13 Prosentandel av befolkningen som er 1.gen. innvandrere	.411	.278	.280	.222	.008	.482	-.343	-.307	.154	-.213	.448	.353	1

Litteraturliste

DIFI, 2010. *“Innbyggerundersøkelsen - Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge.”* Oslo, DIFI

AARS, J. 2007. *“Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati.”*

Tilgjengelig på: <http://www.ks.no/PageFiles/2901/JacobAarsKjennetegn.pdf>
(Sist besøkt 20.05.2012).

AASBRENN, K. 2010. *“Tjenester som treffer - betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?”*, Oslo, Universitetsforlaget.

AFTENPOSTEN.NO, 2011. *“Svært få vil jobbe i små kommuner.”*

Tilgjengelig på: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3130548.ece#.TxgfmpcdGAg>
(Sist besøkt 13.05.2012).

BALDERSHEIM, H., HAUG, A. V. & ØGÅRD, M., 2008. *“Mot den virtuelle kommunen - studier i e-demokrati og e-forvaltning”*, Bergen, Fagbokforlaget.

BALDERSHEIM, H., PETTERSEN, P. A., ROSE, L. E. & ØGÅRD, M., 2003. *“Er smått godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning.”*, Oslo, Kommunenes Sentralforbund.

BALDERSHEIM, H. & ROSE, L. E., 2005. *“Det kommunale laboratorium - Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering”*, Bergen, Fagbokforlaget.

BERGH, E., 1999. *“Bedre kommunal tjenesteyting”*, Oslo, Universitetsforlaget.

BLOM-HANSEN, J., ELKLIT, J. & SERRITSLEW, S., 2006. *“Kommunalreformens konsekvenser”*, Århus, Academica.

BLOM-HANSEN, J., HOULBERG, K. & SERRITSLEW, S., 2012. *“Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System”*. Opprinnelig presentert ved XX NORKOM konferansen i Gøteborg, 24.-26. 11. 2011, revidert versjon tilsendt fra forfatterne.

CARLSON, J. R. Z., CARLSON, J. R. & ZMUD, R. W., 1994. *“Channel Expansion Theory: A Dynamic View of Medial and Information Richness Perceptions”*. Academy of Management Best Papers Proceedings, 280-284.

CHAN, C. M. L. P., CHAN, C. M. L. & PAN, S. L., 2005. *“Intertwining Offline and Online Channels in Multi-Channel Public Service Delivery: A Case Study”*. Academy of Management Annual Meeting Proceedings, C1-C6.

CHRISTIANSEN-UTVALGET, 1992. *“NOU, 1992:15 - Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”*. For kommunal- og regionaldepartementet, Oslo, KR.D.

DAFT, R. L. & LENGEL, R. H., 1986. *“Organizational information requirements, media richness and structural design”*. Management Science, 32, 554-571.

DAHL, R. & TUFTE, E., 1973. "*Size and Democracy - The Politics of the Smaller European Democracies*", Stanford, Stanford University Press.

DINSIDE.NO, 2010. "*Prisforskjell kommunale gebyrer 2010*", Tilgjengelig på: <http://www.dinside.no/849110/prisforskjell-kommunale-gebyrer-11743-kroner> (Sist besøkt 20.05 2012).

ELLINGSEN, P., 2010. "*Service kan ikke vedtas*", Kristiansand, Universitetsforlaget.

FIMREITE, A. L. & SELLE, P., 2006. "*Den egentlige regiondebatten*". Plan 2006, 10-23.

FINANSDEPARTEMENTET, 2000. "*NOU 2000:21*" Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2000/nou-2000-21/19/11.html?id=360441> (Sist besøkt 13.5.2012)

GARMANN JOHNSEN, H. C., 1997. "*Tjenestekvalitet - hvordan bedre kvaliteten på offentlige tjenester?*", Kristiansand, Høyskoleforlaget.

HANSEN, T., 2003. "*Lokal forankring og politisk deltakelse*". I: KOMMUNENES SENTRALFORBUND (ed.) "*Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer?: Om konsekvensene av kommunestrukturen*". Oslo: Kommuneforlaget.

HANSEN, T., 2009. "*Demokrati og finanser - om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati*". Presentert på Demokratikonferansen, 14.-15.1. 2010, Oslo. Tilgjengelig på: <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/conferences/2010/papers/Hansen-DemokratiOgFinanser-2009.pdf> (Sist besøkt 27.5.2012)

HANSEN, T., 2011. "*Ressurser teller, men stemmer avgjør. Om kommuneinndelingens politiske økonomi*" Presentert på XX NORKOM konferansen i Gøteborg, 24.-26.11.2011. Tilgjengelig på: http://www.spa.gu.se/digitalAssets/1350/1350049_ressurser-teller-men-stemmer-avgj--r-tore-hansen.docx (Sist besøkt 27.5.2012)

HAUG, A. V., 2009. "*Lokaldemokratiet i nett og på nett*" Doktorgradsoppgave, Universitetet i Oslo, Oslo.

JACOBSEN, D. I., 2009. "*Perspektiver på kommune-Norge; en innføring i kommunalkunnskap*", Kristiansand, Fagbokforlaget.

JAE MOON, M., 2002. "*The Evolution of E-Government Among Municipalities: Rhetoric or reality?*" Public Administration Review, 62, 424-432.

LANGØRGEN, A., AABERGE, R. & ÅSERUD, R., 2002. "*Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*". SSB, Oslo - Kongsvinger.

LENGEL, R. H. & DAFT, R. L., 1988. "*The Selection of Communication Media as an Executive Skill*". The Academy of Management EXECUTIVE, II, 225-232.

- MIDTBØ, T., 2007. *“Regresjonsanalyse for samfunnsvitere - med eksempler i SPSS”*, Oslo, Universitetsforlaget.
- MODERNISERINGSDEPARTEMENTET, 2005. *“E-Norge 2009 - Det digitale spranget”*. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/enorge_2009_komplett.pdf (Sist besøkt 28.5.2012)
- MONKERUD, L. C. & SØRENSEN, R. J., 2010. *“Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet”*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 2010, 265-295.
- MONTOYA-WEISS, M. M., VOSS, G. B. & GREWAL, D., 2003. *“Determinants of online channel use and overall satisfaction with a relational, multichannel service provider”*. Journal of the Academy of Marketing Science, 31, 448-458.
- MOURITZEN, P. E., 2010. *“The Danish Revolution in Local Government: How and Why?”* I: BALDERSHEIM, H. & ROSE, L. E., 2010 (eds.) *“Territorial Choice - The Politics of Boundaries and Borders”*. London: Palgrave Macmillan.
- MOURITZEN, P. E. & KJÆR, U., 2003. *“Kommunestørrelse og lokalt demokrati”*, Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- MOURITZEN, P. E, ROSE, L. E. & DENTERS, B., 2012. *“Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands”*. Skrevet for fremlegg på IPSA World Conference, Madrid, 8.-12.7.2012, tilsendt fra forfatterne.
- MYRVOLD, T. M. & HOVIK, S., 2001, a. *“Er det størrelsen det kommer an på? : små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet: en case-studie av fire små kommuner”*. In: NIBR (ed.). Oslo: NIBR.
- MYRVOLD, T. M. & HOVIK, S., 2001, b. *“Kommunale oppgaver: hvorfor varierer omfang og kvalitet?”* Oslo: NIBR.
- NATIONEN, 2011. *“Små kommuner kjemper mot nye lærerkrav”*. Tilgjengelig på: <http://www.nationen.no/2011/04/14/nyheter/utdanning/grunnskole/ks/kommunepolitikk/6579981/> (Sist besøkt 13.5.2012)
- NORMANN, R., 1983. *“Service Management – Ledelse og strategi i produksjon av tjenester”*, Oslo, Bedriftsøkonomisk forlag.
- OPPEDAL, J., 2007. Leder, Forbruker-rapporten august 2007; *“Å undersøke kommunal service”*, Tilgjengelig på: http://forbrukerportalen.no/leder/a_undersokje_kommunal_service (Sist besøkt 20.05.2012).
- PIETERSON, W., TEERLING, M. L. & EBBERS, W., 2008. *“Channel perceptions and usage: Beyond media richness factors”*. In: WIMMER, M. A., SCHOLL, H. J. & FERRO, E. (eds.) *“EGOV 2008”*. Berlin Heidelberg: Springer- Verlag

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET, 1997. “*NOU 1997:12*”

Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/krd/dok/nouer/1997/nou-1997-12/16/2/1.html?id=345025> (Sist besøkt 13.5.2012).

SAGLIE, J. & BJØRKLUND, T., 2005. “*Lokalvalg og lokalt folkestyre*”, Oslo, Gyldendal Akademisk.

SYNOVATE, 2011. “*Synovates befolkningsundersøkelse - Undersøkelser om kommunestørrelse, kompetanse og kvalitet*”

Tilgjengelig på: <http://konferanse.nho.no/wp-content/uploads/2011/11/Synovate-om-kvalitet-kompetanse-og-kommunest%C3%B8rrelse.pdf> (Sist besøkt 20.05.2012).

TEERLING, M. L. & PIETERSON, W., 2009. “*Channel integration in governmental service delivery: The effects on citizen behavior and perceptions*”. In: WIMMER, M. A. & AL., E. (eds.) “*EGOV 2009*”. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

TEERLING, M. L. & PIETERSON, W. , 2011. “*How to improve e-government use: An empirical examination of multichannel marketing instruments*”. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 2011, 171-187.

ØSTERUD, Ø., 2002. “*Statsvitenskap - innføring i politisk analyse*”, Oslo, Universitetsforlaget.

ØSTERUD, Ø., 2003. “*Rokkan mot Habermas*”. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2003, 152-160.

ØSTRE, S., 2010. “*Om å skyte spurv med kanon og likevel bombe*”. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2011, 137-140.